

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENATAAN LEMBAGA KEMASYARAKATAN

**(Studi Pada Lembaga Kemasyarakatan Desa Ngadas Kecamatan Poncokusumo
Kabupaten Malang)**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Menempuh Ujian Sarjana

Pada Fakultas Ilmu Administrasi

Universitas Brawijaya

ISNAINI YUNI ANGGRAINI

NIM. 105030113111005



UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI

JURUSAN ADMINISTRASI PUBLIK

MALANG

2014

MOTTO

“Jika mereka bertanya kepadamu tentang Semangat

Maka Jawablah

Bahwa Bara itu masih tersemat dalam dadamu

Bahwa Api itu masih bersemayam dalam dirimu,

Bahwa mahatari itu masih terbit dari hatimu,

Bahwa letupan itu siap meledak dalam duniamu,

Katakan itu Pada Mereka,

Orang-orang yang ragu akan kemampuan dirimu

Karna mimpimu saat ini adalah kenyataan untuk Esok”.

(Hasan Al Bana)

Laa Tahzan wa laa Takhof

Innallahama’ana

TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI

Judul : Implementasi Kebijakan Penataan Lembaga
Kemasyarakatan (Studi pada Lembaga Kemasyarakatan
Desa Ngadas Kecamatan Poncokusumo Kabupaten Malang)

Disusun oleh : Isnaini Yuni Anggraini

NIM : 105030113111005

Fakultas : Ilmu Administrasi

Jurusan : Ilmu Administrasi Publik

Malang, Juni 2014

Komisi Pembimbing

Ketua

Anggota

Suwondo, Drs., M.S
NIP.19530201 198010 1 001

Dr.Rivanto, M.Hum
NIP.19600430 198601 1001

TANDA PENGESAHAN

Telah dipertahankan di depan majelis penguji skripsi, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, pada:

Hari : Kamis
 Tanggal : 17 Juli 2014
 Jam : 10.00 WIB
 Skripsi atas nama : Isnaini Yuni Anggraini
 Judul : Implementasi Kebijakan Penataan Lembaga
 Kemasyarakatan (Studi pada Lembaga Kemasyarakatan
 Desa Ngadas Kecamatan Poncokusumo Kabupaten
 Malang)

Malang, 17 Juli 2014

DINYATAKAN LULUS
 MAJELIS PENGUJI

Ketua

Anggota

Suwondo, Drs., M.S
NIP.19530201 198010 1 001

Dr.Riyanto, M.Hum
NIP.19600430 198601 1001

Anggota

Anggota

Dr. Bambang Santoso Haryono, M.S
NIP. 19610204 198601 1 001

Sukanto, Drs., M.S
NIP. 19591227 198601 1 001

PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang diajukan oleh pihak lain untuk mendapatkan karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebut dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia skripsi ini digugurkan dan gelar akademik yang saya peroleh (S-1) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No. 20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2)

Malang, Juni 2014

Isnaini Yuni Anggraini
105030113111005

RINGKASAN

Isnaini Yuni Anggraini, 2014, **Implementasi Kebijakan Penataan Lembaga Kemasyarakatan** (Studi pada Lembaga Kemasyarakatan Desa Ngadas Kecamatan Poncokusumo Kabupaten Malang). Ketua Pembimbing: Suwondo, Drs., M.S, Anggota: Riyanto, Dr., M.hum 170 Hal + xiv

Penelitian ini dilakukan atas dasar Pentingnya keberadaan Lembaga kemasyarakatan dalam memberdayakan masyarakat Desa. Oleh karena itu penataan lembaga kemasyarakatan perlu diperhatikan. Penelitian ini dilakukan di Desa Ngadas Kecamatan Poncokusumo Kabupaten Malang dikarenakan keberadaan adat yang masih kental menjadi tantangan tersendiri dalam penataan Lembaga Kemasyarakatan. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisa implementasi Kebijakan Penataan Lembaga Kemasyarakatan serta mendeskripsikan dan menganalisis faktor pendukung dan penghambat Implementasi kebijakan penataan Lembaga Kemasyarakatan di Desa Ngadas Kecamatan Poncokusumo Kabupaten Malang.

Metode penelitian yang digunakan adalah metode analisi deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Analisis yang digunakan mengacu pada model analisis Cresswell dengan enam prosedur yaitu, transkripsi data mentah, mengolah dan mempersiapkan data untuk dianalisis, membaca keseluruhan data, encoding data, tema-tema dan deskripsi, menghubungkan tema-tema/ deskripsi-deskripsi dan menginterpretasi tema-tema/deskripsi-deskripsi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan penataan lembaga kemasyarakatan di Desa Ngadas sudah terlaksana sesuai dengan peraturan yang berlaku. Hal ini dapat dilihat dari analisa implementasi kebijakan model Van Meter dan Van Horn. Dalam Implementasi kebijakan penataan Lembaga Kemasyarakatan terdapat faktor pendukung dan penghambat. Faktor pendukung diantaranya sikap dan sifat asli masyarakat Desa Ngadas sangat mendukung implementasi kebijakan. Sedangkan faktor penghambat yang mempengaruhi yakni kurang tersipkannya dokumen terkait Lembaga Kemasyarakatan Desa, dan PERDA Kabupaten Malang Nomor 16 yang belum bisa mengatur secara rinci terkait penataan lembaga kemasyarakatan desa.

Saran yang direkomendasikan antara lain: digunakannya PERMENDAGRI Nomor 5 Tahun 2007 sebagai acuan penataan lembaga kemasyarakatan desa, pembinaan tentang kearsipan dokumen bagi pemerintah Desa serta pengurus Lembaga Kemasyarakatan Desa, dibuatnya peraturan desa terkait lembaga kemasyarakatan, dibentuknya lembaga adat yang keberadaannya disejajarkan dengan BPD dan kepala desa di dalam sistem pemerintahan Desa Ngadas.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, Penataan lembaga, lembaga kemasyarakatan Desa, Peraturan daerah

SUMMARY

Isnaini Yuni Anggraini, 2014, **The Implementation of Community Organization Restructuring Policy** (Study of Community Organization in Ngadas Village, Poncokusumo Subdistrict, Malang District). Promotor: Suwondo, Drs. M.S. Co-Promotor : Riyanto, Dr., M.Hum. 170 pages + xiv

Research is conducted by the consideration about the importance of community organization for the empowerment of village people. Community organization, therefore, must be restructured and given great attention. This research is located at Ngadas Village, Poncokusumo Subdistrict, Malang District because the presence of local custom is quite restrictive and thus giving a distinctive challenge against the restructuring of community organization. The objectives of research are to describe and to analyze the implementation of community organization restructuring policy, and to describe and to analyze the factors supporting and constraining the implementation of community organization restructuring policy in Ngadas Village, Poncokusumo Subdistrict, Malang District.

Method of research is descriptive analytic with qualitative approach. Cresswell analysis model is used as analysis tool with six procedures such as transcribing the raw material, processing and preparing the data for analysis, reading all the data, coding the data, themes, and descriptions, correlating the themes or descriptions, and interpreting the themes or descriptions.

Result of research indicates that the implementation of community organization restructuring policy in Ngadas Village has been consistent to the existing regulation. It is verifiable with Van Meter and Van Horn's model of analysis over policy implementation. There are supporting and constraining factors behind the implementation of community organization restructuring policy. The supporting factor is related to attitude and original trait of the people of Ngadas Village which are supportive to policy implementation. The constraining factor includes lack of document and archive of Village Community Organization and lack of detail about community organization restructuring policy in Local Regulation of Malang District No. 16.

It is recommended that The Decree of Ministry of Internal Affair No. 5 of 2007 is a guide for restructuring of village community organization. This restructuring involves activities such as the fostering about documentary archive for the village government and the management of village community organization, the structuring of village regulation about community organization, and the establishment of custom organization which stays in parallel with BPD and head of village in the governmental system of Ngadas Village

Keywords: Policy Implementation, Organizational Restructuring, Village Community Organization, Local Regulation

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, yang telah memberikan rahmat, anugerah serta hidayahnya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul Implementasi Kebijakan Penataan Lembaga Kemasyarakatan (Studi Pada Lembaga Kemasyarakatan Desa Ngadas Kecamatan Poncokusumo Kabupaten Malang).

Skripsi ini merupakan tugas akhir yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar Sarjana Administrasi Publik (S.AP) pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada yang terhormat :

1. Bapak Prof. Dr. Bambang Supriyono, M.S selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.
2. Bapak Dr. Choirul Saleh, M.Si selaku ketua Jurusan Ilmu Administrasi Publik.
3. Bapak Suwondo, Drs., M.S selaku Dosen pembimbing I
4. Bapak Dr. Riyanto, M.hum selaku dosen pembimbing II
5. Bapak dan Ibu dosen beserta staf dan karyawan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.
6. Bapak Gatut Irawadi selaku Kepala Sub Bagian Pengembangan dan Kelembagaan Desa pada Bagian Tata pemerintahan Desa Sekretariat Daerah Kabupaten Malang beserta staffnya.
7. Kedua orang tuaku, Bapak Tari Sutarno dan Ibu Liah Sri Indayati, serta Kakakku Ahad Abdul Munif Safar dan Adikku Putri Tri Indah Lestari terimakasih atas doa dan dukungannya selama ini.
8. Teman-teman Forum Kajian Islam dan Masyarakat (FORKIM) Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.

9. Teman-teman Eksekutif Mahasiswa Universitas Brawijaya Kabinet Mentari 2013-2014.
10. Teman-teman mahasiswa di Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Khususnya untuk teman angkatan 2010
11. Semua pihak yang telah membantu mewujudkan terselsaikkannya skripsi ini.

Demi kesempurnaan skripsi ini, saran dan kritik yang sifatnya membangun sangat penulis harapkan. Semoga skripsi ini bermanfaat dan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pihak yang membutuhkan.

Malang, Juli 2014

Penulis



DAFTAR ISI

	Halaman
MOTTO	ii
TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI	iii
TANDA PENGESAHAN	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI	v
RINGKASAN	vi
SUMMARY	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR GAMBAR	xiii
DAFTAR LAMPIRAN	xiv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	11
D. Kontribusi Penelitian	12
E. Sistematika Kepenulisan	13
BAB II KAJIAN PUSTAKA	
A. Kebijakan Publik	16
B. Implementasi Kebijakan	20
C. Pemerintahan Daerah	32
D. Desa	37
1. Sistem Pemerintahan Desa	41
2. Otonomi Desa	43
E. Lembaga Kemasyarakatan	45
F. Keberadaan Lembaga Kemasyarakatan Desa	48
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Jenis Penelitian	57
B. Fokus Penelitian	59
C. Pemilihan Lokasi dan Situs Penelitian	60
D. Sumber Data	61
E. Pengumpulan Data	62
F. Instrumen Penelitian	68
G. Metode Analisis	69
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	
1. Gambaran Umum Kabupaten Malang	72
2. Gambaran Umum Desa Ngadas	80

B. Penyajian Data Fokus Penelitian	
1. Implementasi Kebijakan Penataan Lembaga Kemasyarakatan	
a. Ukuran dan Tujuan Kebijakan	92
b. Sumber-sumber Kebijakan	95
b. Ciri-ciri dan Sifat Badan/Instansi Pelaksana	96
d. Komunikasi Antar Organisasi terkait dan Kegiatan Pelaksanaan	99
e. Sikap Para Pelaksana	102
f. Lingkungan Sosial, Ekonomi, dan Politik	105
2. Faktor Pendukung dan Penghambat	
a. Faktor Pendukung	110
b. Faktor Penghambat	110
C. Pembahasan	
1. Implementasi Kebijakan Penataan Lembaga Kemasyarakatan	
a. Ukuran dan Tujuan Kebijakan	114
b. Sumber-sumber Kebijakan	122
c. Ciri-ciri dan Sifat Badan/Instansi Pelaksana	125
d. Komunikasi Antar Organisasi terkait dan Kegiatan Pelaksanaan	130
e. Sikap Para Pelaksana	136
f. Lingkungan Sosial, Ekonomi, dan Politik	143
2. Faktor Pendukung dan Penghambat	
a. Faktor Pendukung	148
b. Faktor Penghambat	153
BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan	154
B. Saran	159
DAFTAR PUSTAKA	164
LAMPIRAN-LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

No	Judul	Hal
1	Keragaman Suku dan Agama di Indonesia	2
2	Banyaknya Wilayah Administratif terendah menurut Klasifikasi Pemerintahan	5
3	Aktor Kebijakan Publik di Indonesia	19
4	<i>Environment Influencing Implementation</i>	28
5	Profil Kabupaten Malang	73
6	Batas Wilayah Desa Ngadas	81
7	Jumlah Penduduk Berdasarkan Usia	82
8	Pengurus Lembaga Kemasyarakatan Desa Ngadas	94
9	Anggaran Penerimaan Desa Ngadas	107



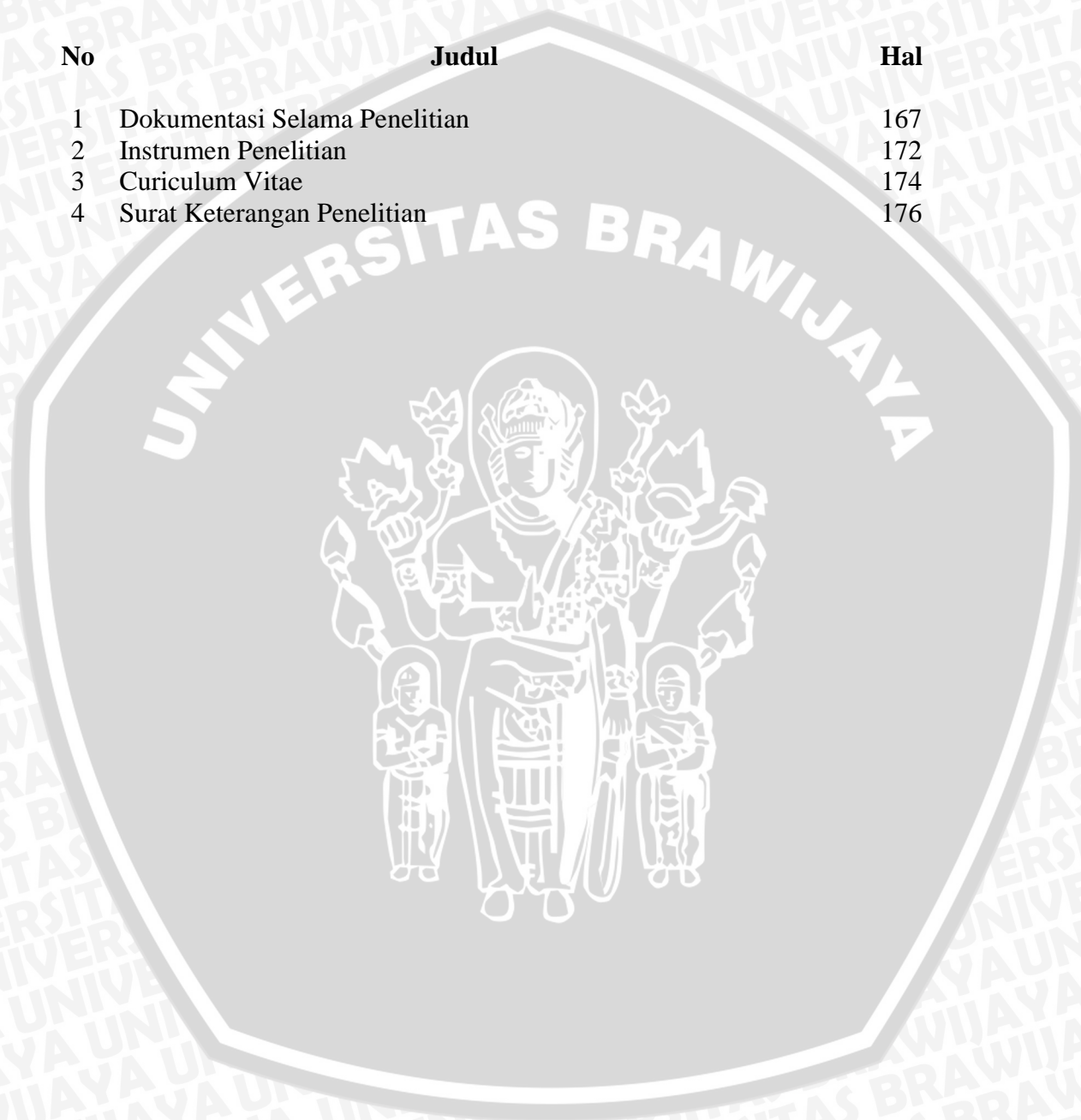
DAFTAR GAMBAR

No	Judul	Hal
1	Proses Kebijakan yang Ideal	18
2	Proses Implementasi Kebijakan Model Van Meter dan Van Horn	22
3	Model Implementasi Kebijakan Mazmanian dan Sabatier	24
4	<i>Environment Influencing Implementation</i>	29
5	Struktur Organisasi Pemerintahan Desa	43
6	Analisis Data dalam Penelitian Kualitatif	71
7	Peta Kabupaten Malang	72
8	Peta Desa Ngadas	80
9	Struktur Pemerintahan Desa Ngadas	91
10	Saran Peneliti terhadap Struktur Pemerintahan Desa Ngadas	163



DAFTAR LAMPIRAN

No	Judul	Hal
1	Dokumentasi Selama Penelitian	167
2	Instrumen Penelitian	172
3	Curriculum Vitae	174
4	Surat Keterangan Penelitian	176



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan salah satu Negara dengan heterogenitas tertinggi di dunia dengan jumlah penduduk nomor empat terpadat di dunia berjumlah 237.641.326 jiwa pada tahun 2010 (BPS, 2010). Selain jumlah penduduk yang banyak, wilayah Indonesia juga luas. Wilayah Indonesia terdiri dari untaian ribu pulau yang berjumlah 13.466 (Gito, 2012). Dengan keadaan geografis tersebut, menyebabkan Indonesia kaya akan heterogenitas atau keanekaragaman. Keanekaragaman yang ada diharapkan mampu menjadi alat pemersatu bagi terwujudnya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Melalui keanekaragaman yang ada dapat menjadikan potensi yang luar biasa untuk memajukan Negara serta dapat menciptakan rasa saling menghargai perbedaan yang ada demi tujuan Negara dan tujuan bersama. Keanekaragaman yang ada adalah mulai dari keanekaragaman budaya, bahasa, agama, suku, dan lain sebagainya.

Suku atau etnis sebagai salah satu kekayaan yang dimiliki Indonesia mempunyai tingkat heterogenitas yang tinggi. Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2008 menunjukkan bahwa Indonesia mempunyai heterogenitas seperti pada tabel dibawah ini :

Tabel 1. Keragaman Suku dan Agama di Indonesia

NO	PROVINSI	AGAMA		Etnis	
		satu Agama	Multi Agama	Satu Etnis	Multi Etnis
1	Nanggroe Aceh D.	6092	332	3330	3094
2	sumatera Utara	1850	3917	1431	4336
3	Sumatera Barat	649	275	282	642
4	Riau	602	1002	134	1470
5	Jambi	765	538	309	994
6	Sumatera Selatan	1947	1132	641	2438
7	Bengkulu	805	546	181	1170
8	Lampung	715	1624	98	2241
9	Bangka Belitung	97	247	22	322
10	Kep. Riau	73	253	25	301
11	DKI Jakarta	5	262	-	2667
12	Jawa Barat	3633	2238	1286	4585
13	Jawa Tengah	3104	5470	4744	3830
14	D.I Yogyakarta	21	417	130	308
15	Jawa Timur	3804	4701	3749	4756
16	Banten	959	545	261	1243
17	Bali	180	532	209	503
18	NTB	500	413	101	812
19	NTT	1016	1787	1009	1794
20	kalimantan Barat	238	1553	217	1574
21	Kalimantan Tengah	210	1238	254	1194
22	Kalimantan Selatan	1386	588	413	1561
23	Kalimantan Timur	384	1033	239	1178
24	Sulawesi Utara	461	1033	214	1280
25	Sulawesi Tengah	461	1225	92	1594
26	Sulawesi Selatan	1574	1372	691	2255
27	Sulawesi Tenggara	1331	697	286	1742
28	Gorontalo	321	263	132	452
29	Sulawesi Barat	235	301	198	338
30	Maluku	512	394	335	571
31	Maluku Utara	686	350	153	883
32	Papua Barat	764	441	494	711
33	Papua	2373	938	1706	1605
INDONESIA		37753	37657	23366	54444

Sumber : BPS Tahun 2008

Pada data tersebut di atas, jumlah provinsi yang ada di Indonesia berjumlah 33 provinsi, namun saat ini di tahun 2013 jumlah provinsi yang dimiliki Indonesia berjumlah 34 provinsi dengan Kalimantan Utara sebagai Provinsi baru. Namun

mengenai data keanekaragaman suku masih terbatas pada data terakhir yang dilakukan Badan Pusat Statistik (BPS) pada tahun 2008 tersebut di atas. Dari data tersebut, menunjukkan bahwa Indonesia memiliki 54.444 etnis/ suku yang beranekaragam yang tersebar ke berbagai wilayah di Indonesia. Dengan adanya keanekaragaman suku berimplikasi pula pada perbedaan kebudayaan. Masing-masing suku mempunyai budaya yang berbeda-beda mulai dari segi bahasa, adat, bahkan penampilan secara fisik pun dapat dibedakan. Budaya merupakan salah satu sumber dari kekayaan yang dimiliki Indonesia.

Budaya merupakan unsur yang tak terpisahkan dalam kehidupan manusia, Budaya menjadi pola hidup masyarakat yang selanjutnya diwariskan dari generasi ke generasi. Melalui budaya manusia hidup dan berkembang. Setiap suku/etnis mempunyai budaya yang berbeda-beda. Indonesia terdiri dari berbagai macam suku sehingga memiliki berbagai macam budaya. Menurut Sutha (1980), warisan budaya dapat berupa fisik dan non fisik. Adat merupakan salah satu warisan budaya non fisik.

Adat menjadi ciri khas yang dimiliki oleh suku yang mendiami daerah tertentu, oleh karenanya diperlukan kebebasan dari pemerintah kepada daerah untuk mengelola adat yang dimiliki masing-masing daerah. Adanya sistem desentralisasi di mana unit-unit lokal ditetapkan dengan kekuasaan tertentu atas bidang tugas tertentu yaitu pelimpahan wewenang baik berupa secara politik maupun administratif menjadikan daerah harus turut serta mengatur daerahnya melalui kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (Muluk, 2009). Berkenaan dengan itu pemerintah pusat memberi

kewenangan kepada masing-masing daerah untuk dapat mengatur urusan daerahnya sendiri sesuai dengan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, kekhususan dan keistimewaan yang dimiliki masing-masing daerah (Muluk, 2009). Dengan adanya otonomi daerah diharapkan potensi-potensi yang ada di daerah dapat terkontrol dan dapat teroptimalisasikan bagi kepentingan dan kesejahteraan masyarakat.

Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan sistem pemerintahan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa, disebutkan bahwa "Desa menganut otonomi seluas-luasnya". Dengan demikian Daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan kebebasan atau otonomi kepada Desa yang menjadi wilayah administratif di bawahnya. Desa merupakan entitas sosial yang unik dengan masing-masing kekhasan budaya yang dimilikinya. Adanya undang-undang yang memberikan kewenangan kepada Desa untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri, merupakan bentuk pengakuan atas adanya kekhasan yang dimiliki masing-masing Desa. Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa "Desa berwenang untuk mengatur dan mengurus masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia". Dengan demikian, maka Desa mempunyai kekuatan yang besar dalam mengembangkan masyarakat untuk menyalurkan aspirasi-aspirasi dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan yang sesuai dengan adat lokal masyarakat setempat demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Nurcholis (2011) menyatakan bahwa ”berdasarkan aspek historis, Desa terlebih dahulu ada sebelum Negara itu ada”. Oleh karena itu Desa di Indonesia begitu banyak jumlahnya. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik menunjukkan jumlah Desa yang ada di Indonesia sebanyak 67.245 yang tersebar di 33 provinsi pada tahun 2008 dan menjadi 34 provinsi pada tahun 2013 tetapi belum ada pendataan terbaru. Jumlah Desa berdasarkan pendataan yang dilakukan pada tahun 2008 terlihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 2. Banyaknya Wilayah Administrasi Terendah Menurut Klasifikasi Pemerintahan

Provinsi	Desa	Kelurahan	Lainnya	Jumlah
Nangroe Aceh Darussalam	6310	109	5	6424
Sumatera Utara	5145	614	8	5767
Sumatera Barat *)	667	256	1	924
Riau	1404	197	3	1604
Jambi	1161	142	-	1303
Sumatera Selatan	2701	366	12	3079
Bengkulu	1206	142	3	1351
Lampung	2166	173	-	2339
Bangka Belitung	284	60	-	344
Kepulauan Riau	197	129	-	326
DKI Jakarta	-	267	-	267
Jawa barat	5245	626	-	5871
Jawa Tengah	7810	764	-	8574
DI Yogyakarta	393	45	-	438
Jawa Timur	7725	780	-	8505
Banten	1242	262	-	1504
Bali	632	80	-	712
Nusa Tenggara Barat	768	136	9	913
Nusa Tenggara Timur	2501	299	3	2803
Kalimantan Barat	1705	84	2	1791
Kalimantan tengah	1295	114	39	1448
Kalimantan Selatan	1848	121	5	1974
Kalimantan Timur	1207	207	3	1417
Sulawesi Utara	1192	299	3	1494
Sulawesi Tengah	1544	135	7	1686
Sulawesi Selatan	2185	754	7	2946
Sulawesi Tenggara	1587	343	98	2028
Gorontalo	510	68	6	584
Sulawesi Barat	472	61	3	536
Maluku	863	33	10	906
Maluku Utara	918	109	9	1036
Papa Barat	1158	46	1	1205
Papua	3204	72	35	3311
INDONESIA	67245	7893	272	75410

catatan : *) Jumlah desa di kolom (2) terdiri dari 539 Nagari dan 128 Desa.

Sumber : BPS tahun 2008

Dengan banyaknya Desa yang dimiliki Indonesia, berarti pula banyak sumber daya yang dapat dimanfaatkan secara optimal untuk mewujudkan otonomi Desa. Setiap Desa memiliki potensi yang khas, berbeda dengan Desa lainnya. Demikian pula aspirasi dan karakter masyarakat Desa. Oleh sebab itu, pembangunan di Desa sudah sepatutnya lebih banyak ditentukan oleh masyarakat Desa sendiri. Dalam menjalankan tugas pemerintahan Desa, menurut peraturan Menteri Dalam Negeri (PERMENDAGRI) nomor 5 tahun 2007 tentang Pedoman Penataan Lembaga Kemasyarakatan Pasal 3 Ayat 1 menyebutkan bahwa " Lembaga Kemasyarakatan dapat dibentuk atas prakarsa masyarakat yang difasilitasi pemerintah melalui musyawarah dan mufakat". Lembaga Kemasyarakatan yang ada di masing-masing Desa akan berbeda dengan Desa lain karena tergantung pada inisiatif masyarakat Desa untuk membentuk Lembaga Kemasyarakatan tersebut.

Dewasa ini, peranan Lembaga Kemasyarakatan sangat penting dalam membantu terseleggaranya pemerintahan di Desa untuk mengatasi permasalahan-permasalahan Desa yang berkaitan dengan masyarakat secara langsung. Lembaga Kemasyarakatan dapat dijadikan sebagai modal sosial masyarakat setempat untuk melangsungkan kehidupannya. Lembaga Kemasyarakatan yang dimiliki masing-masing Desa berbeda dengan yang lainnya karena tergantung pemerintahan Desa sendiri dalam memprakarsai pembentukan Lembaga Kemasyarakatan. Masing-masing Desa mempunyai budaya sendiri tergantung dari suku yang mendiami Desa tersebut.

Berdasarkan Peraturan bersama Menteri dalam Negeri dan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor 42 tahun 2009 dan Nomor 40 tahun 2009 tentang Pedoman Pelestarian Kebudayaan, disebutkan bahwa:

“baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk melakukan pelestarian Kebudayaan. Kebijakan Pemerintah dalam melestarikan kebudayaan bangsa ditujukan ke arah pemenuhan hak-hak asasi manusia, kemajuan peradaban, persatuan dan kesatuan, serta kesejahteraan bangsa Indonesia sehingga, perlu dilakukan pelestarian kebudayaan. Sedangkan pemerintah daerah berkewajiban melestarikan kebudayaan dengan tujuan untuk memperkokoh jatidiri bangsa, martabat, dan menumbuhkan kebanggaan nasional serta mempererat persatuan dan kesatuan bangsa dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Adanya Lembaga Kemasyarakatan yang ada di Desa tidak terlepas dari pengaruh adat masyarakat setempat. Meskipun tidak mempunyai kekuatan secara formal, tetapi adat mempunyai peranan yang lebih mengikat. Adat merupakan kearifan lokal yang luar biasa yang dapat mengatur manusia dan sumberdaya alam yang ada di masyarakat serta dapat juga mengatur hubungan pola sosial masyarakat serta pola pemerintahan dalam masyarakat.

Adat merupakan salah satu warisan budaya. Dengan demikian keberadaan adat wajib dilindungi dan dilestarikan. Sesuai dengan Peraturan menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2007 tentang Pedoman Pelestarian dan pengembangan Adat istiadat dan Nilai Sosial Budaya Masyarakat, menyebutkan bahwa “adat istiadat dan nilai sosial budaya masyarakat merupakan salah satu modal sosial yang dapat dimanfaatkan dalam rangka pelaksanaan pembangunan sehingga perlu dilakukan upaya pelestarian dan pengembangan sesuai dengan karakteristik dari masyarakat adat”.

Kondisi kebanyakan Desa di Indonesia saat ini kurang bisa memanfaatkan sumber potensi Desa yang bisa digunakan untuk kesejahteraan masyarakat Desa. Lembaga Kemasyarakatan yang ada kurang bisa bermanfaat secara optimal bagi kepentingan masyarakat Desa. Sebagaimana diketahui bahwa Desa lebih dahulu ada sebelum pemerintahan di atasnya ada, Desa menjadi entitas terkecil dalam suatu pemerintahan Negara dan Desa merupakan ujung tombak pembangunan Negara. Oleh karena itu, adat asli yang dimiliki Desa sejak mulai Desa itu terbentuk dan bisa dipertahankan sampai sekarang dapat dijadikan sebagai modal sosial untuk menggali potensi Desa yang dapat bermanfaat bagi masyarakat Desa.

Berdasarkan Data Badan Pusat Statistik, Provinsi Jawa Timur merupakan provinsi dengan Jumlah Desa terbanyak nomor dua setelah Jawa Tengah yakni berjumlah 7725 Desa dan 780 Kelurahan (BPS, 2008). Selain itu wilayah Jawa Timur juga mempunyai etnis/suku yang beragam. Provinsi Jawa Timur mempunyai multi etnis terbanyak di Indonesia yakni berjumlah 4756 multi etnis (BPS, 2008). Menurut data Departemen Kehutanan Kabupaten Malang sebagai salah satu Kabupaten di wilayah Jawa timur, merupakan Kabupaten dengan jumlah Kecamatan terbanyak di Jawa Timur yakni berjumlah 33 Kecamatan (dephut.go.id). Salah satu Desa di Kabupaten Malang adalah Desa Ngadas.

Desa Ngadas merupakan Desa yang terletak di wilayah paling Timur Kabupaten Malang. Desa Ngadas mempunyai keunikan tersendiri dibandingkan Desa lainnya di Kabupaten Malang. Keunikan tersebut terlihat pada aktivitas sosial dan budaya masyarakat yang masih mempertahankan adat yakni adat suku Tengger. Desa Ngadas merupakan satu-satunya Desa kabupaten Malang yang

masih menggunakan adat Tengger. Suku Tengger sendiri merupakan salah satu suku di provinsi Jawa Timur yang berada di sekitar kawasan Gunung Bromo. Keberadaan adat yang tetap digunakan dalam kehidupan masyarakat menjadi modal sosial yang sangat bermanfaat bagi pembangunan di Desa. Menurut penuturan dari Bapak Gatut Irawadi, S.sos selaku Kepala Sub Bagian Pengembangan dan Kelembagaan Desa pada Organisasi Tata Pemerintahan Desa Sekretariat Daerah Kabupaten Malang dalam cuplikan wawancara yang dilakukan oleh peneliti menyatakan bahwa:

”Masyarakat Desa Ngadas merupakan tipe masyarakat dengan tingkat partisipasi yang tinggi serta kerukunan umat beragama yang tinggi pula” (wawancara 20 november 2013 pukul 10.00 WIB di Ruang Bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Malang).

Selain keunikan kondisi sosial masyarakat Desa Ngadas, kondisi alam Desa Ngadas juga subur, dengan mata pencaharian sebagian besar penduduk adalah sebagai petani. Disamping itu, keberadaan Desa yang berada di lereng gunung Bromo menjadikan Desa ini mempunyai pemandangan alam yang begitu indah. Dengan demikian, Desa Ngadas dari segi potensi alam dan budaya mempunyai potensi yang besar untuk dikembangkan.

Salah satu potensi yang dapat dikembangkan adalah berkaitan dengan keberadaan Lembaga Kemasyarakatan Desa. Lembaga Kemasyarakatan yang ada di Desa Ngadas mempunyai tantangan tersendiri dalam menjalankan tugas sebagaimana fungsinya. Dikarenakan adat yang melatarbelakangi serta kondisi masyarakat yang masih memegang teguh aturan-aturan adat. Sehingga Lembaga Kemasyarakatan di Desa ini dapat dijadikan wadah dalam menampung aspirasi

masyarakat Desa sehingga peraturan dari pemerintah dapat dijalankan diatas kondisi masyarakat adat.

Dalam rangka penyelenggaraan sistem pemerintahan, pemerintah sebagai salah satu aktor pembuat kebijakan senantiasa membuat kebijakan yang dibutuhkan dalam hal penyelenggaraan sistem pemerintahan. Keberadaan Lembaga Kemasyarakatan Desa dianggap penting dalam membantu Pemerintah Desa dalam memberdayakan masyarakat Desa sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa pasal 90 disebutkan bahwa “Desa dapat membentuk Lembaga Kemasyarakatan yang berfungsi membantu tugas pemerintah Desa dan merupakan mitra dalam memberdayakan masyarakat Desa”. Oleh karena itu, kebijakan penataan lembaga kemasyarakatan mutlak diperlukan. Menurut Dawud (2006:28) “penataan kelembagaan merupakan proses yang tiada mengenal akhir karena dilakukan seiring dengan perubahan yang terjadi. Penataan kelembagaan merupakan salah satu langkah dalam menata sistem pemerintahan”.

Berdasarkan pentingnya Lembaga Kemasyarakatan yang ada di Desa seperti yang telah diuraikan tersebut diatas, maka keberadaan Lembaga Kemasyarakatan dan kebijakan terkait penataan Lembaga Kemasyarakatan Desa mutlak diperlukan untuk membantu terseleggarakannya pemerintahan Desa. Oleh Karena itu, peneliti tertarik untuk meneliti implementasi Kebijakan Penataan lembaga Kemasyarakatan di Desa Ngadas. Dengan heterogenitas agama dan keunikan adat yang dimiliki Desa Ngadas, serta berdasarkan pentingnya Lembaga Kemasyarakatan bagi masyarakat Desa maka Lembaga Kemasyarakatan Desa Ngadas juga perlu dikembangkan. Berdasarkan pertimbangan tersebut diatas,

maka penulis bermaksud melakukan penelitian dengan judul **"Implementasi Kebijakan Penataan Lembaga Kemasyarakatan (Studi Pada Lembaga Kemasyarakatan Desa Ngadas Kecamatan Poncokusumo Kabupaten Malang)"**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah implementasi kebijakan penataan Lembaga Kemasyarakatan di Desa Ngadas Kecamatan Poncokusumo Kabupaten Malang?
2. Faktor apa sajakah yang menghambat maupun mendorong implementasi kebijakan Penataan Lembaga Kemasyarakatan di Desa Ngadas Kecamatan Poncokusumo Kabupaten Malang?

C. Tujuan Penelitian

Merujuk pada rumusan masalah tersebut diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui, menganalisis, serta mendeskripsikan implementasi kebijakan penataan Lembaga Kemasyarakatan di Desa Ngadas Kecamatan Poncokusumo Kabupaten Malang

2. Untuk mengetahui, menganalisis, serta mendeskripsikan faktor-faktor yang menghambat maupun dalam implementasi kebijakan penataan Lembaga Kemasyarakatan di Desa Ngadas Kecamatan Poncokusumo Kabupaten Malang

D. Kontribusi Penelitian

Dengan dilakukannya penelitian ini, diharapkan dapat memberikan kontribusi baik secara akademis maupun praktis kepada pihak-pihak yang terkait khususnya dan bagi para pembaca pada umumnya.

1. Kontribusi Teoritis

1. Dengan dilakukannya penelitian ini, diharapkan dapat memberikan khazanah baru bagi konsep penataan Lembaga Kemasyarakatan yang sesuai dengan kondisi karakteristik Desa dan Desa harus diberi kewenangan untuk mengaturnya.
2. Lembaga Kemasyarakatan dalam masyarakat Desa yang masih lekat dengan adat, dapat dijadikan sebagai modal sosial yang kuat dari komunitas masyarakat adat dalam mengatur urusan pemerintahan maupun hubungan sosial masyarakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat Desa.

2. Kontribusi Empirik

a. Bagi Mahasiswa

- 1) Penelitian ini diharapkan mampu melatih mahasiswa dalam menerapkan teori-teori yang telah didapat selama perkuliahan untuk dikaji dilapangan

selama penelitian serta meningkatkan kemampuan berfikir dalam penulisan karya ilmiah.

- 2) Penelitian ini dapat dijadikan referensi bagi peneliti lain sebagai bahan perbandingan selanjutnya, serta dapat dijadikan acuan bagi pihak yang melakukan penelitian.

b. Bagi Perguruan Tinggi

- 1) Penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan pustaka untuk mengadakan penelitian lanjutan.
- 2) Dengan dilakukannya penelitian ini, merupakan wujud dari tri darma perguruan tinggi berupa penelitian yang dapat memberikan kontribusi bagi masyarakat dan pemerintah demi kemaslahatan bersama.

c. Bagi Pemerintah

- 1) Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran sebagai bahan masukan bagi pemerintah daerah, maupun pemerintah Desa dalam upaya penataan Lembaga Kemasyarakatan Desa.
- 2) Bagi pemerintah Desa Ngadas, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dalam penataan Lembaga Kemasyarakatan sesuai dengan kondisi Desa sehingga potensi-potensi yang ada di Desa dapat dimanfaatkan baik bagi terselenggarakannya sistem pemerintahan Desa serta bagi kesejahteraan masyarakat Desa.

E. Sistematika Pembahasan

Penulisan dalam Penelitian ini mengacu pada sistematika sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini membahas latar belakang dilaksanakannya penelitian yang merupakan pijakan dari pemilihan judul skripsi yaitu implementasi kebijakan Penataan Lembaga Kemasyarakatan. Dalam bab ini juga terdapat rumusan masalah yang akan diteliti dalam rangka membatasi penelitian, kemudian dijelaskan juga mengenai tujuan penelitian, kontribusi penelitian baik secara akademis maupun praktis, serta sistematika penulisan skripsi.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini merupakan uraian dasar teori atau landasan berpijak yang digunakan dalam penyusunan skripsi sebagai alat untuk melakukan analisa dan intepretasi data penelitian. Landasan yang digunakan berkaitan dengan teori kebijakan publik dan implementasi kebijakan, pemerintahan daerah, Desa, serta Keberadaan lembaga Kemasyarakatan berdasarkan baik yang mengacu pada teori maupun peraturan yang telah ada. Teori maupun landasan hukum tersebut digunakan untuk menganalisis data lapangan baik berupa data primer maupun sekunder.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini membahas mengenai metode penelitian yang digunakan dalam penelitian yang terdiri dari: jenis penelitian, fokus penelitian, pemilihan lokasi dan situs penelitian, jenis sumber data, teknik pengumpulan data, Instrumen penelitian dan metode analisis.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini menguraikan hasil penelitian meliputi penyajian data yang diperoleh selama penelitian yang merupakan jawaban dari pertanyaan dalam rumusan masalah, kemudian data yang diperoleh dilakukan analisa berdasarkan teori yang telah ditentukan oleh peneliti.

BAB V PENUTUP

Pada bab ini berisi kesimpulan dari hasil pembahasan yang telah dilakukan sebelumnya serta saran yang dapat penulis berikan dalam permasalahan penelitian ini.



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik

1. Definisi Kebijakan Publik

Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan (dalam Islamy 2007:15) memberikan arti kebijakan sebagai *“a project program of goals, values, and practice”* (suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai, dan praktik yang terarah). Menurut Frederick (dalam Islamy, 2007:17) menjelaskan pengertian kebijakan, yaitu *“.....a proposed course of action of person group, or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realizm objective or purpose”* (.... Serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu).

Selain itu, kebijakan publik menurut Carl Frederich dalam Agustino (2008:7) adalah *“serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan dan kemungkinan-kemungkinan dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.”*

Sedangkan James Anderson dalam Agustino (2008:7) memberikan pengertian atas definisi kebijakan publik, dalam bukunya *public policy making*, sebagai

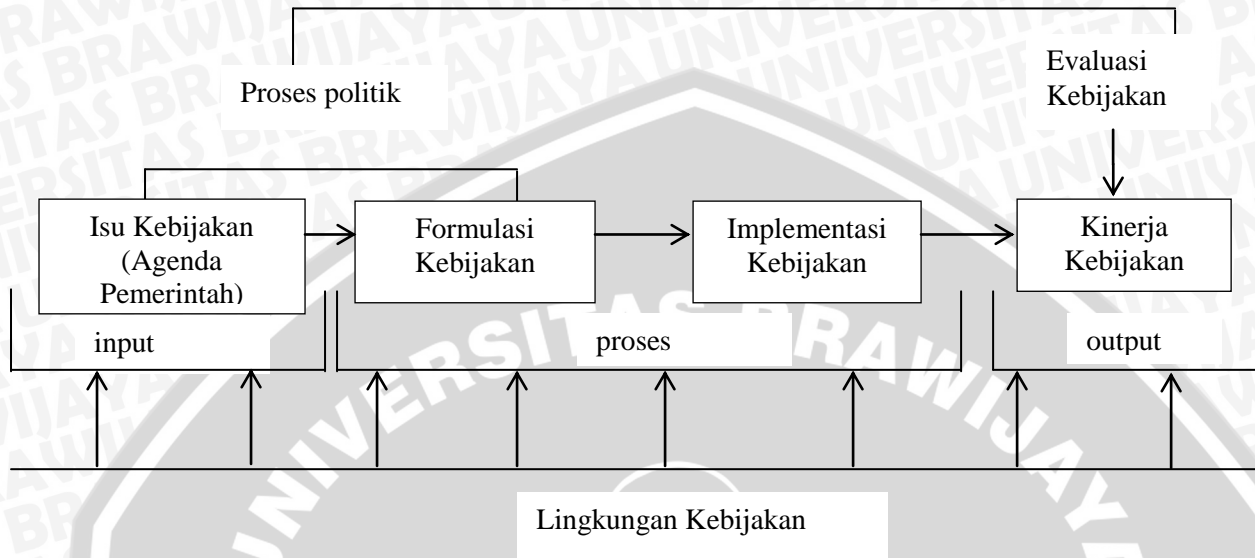
“serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan”.

Beberapa pendapat tersebut, diperkuat oleh pernyataan Anderson dalam Islamy (1998:19) menyatakan bahwa dari pengertian kebijakan publik memiliki implikasi diantaranya:

1. Kebijakan publik selalu memiliki tujuan tertentu atau berorientasi pada tujuan tertentu;
2. Kebijakan-kebijakan berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat pemerintah;
3. Kebijakan merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, dan bukan apa yang akan dilakukan;
4. Kebijakan publik bisa bersifat positif dan negatif. Positif berarti bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah, dan negatif berarti keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;
5. Kebijakan publik (positif) selalu berdasar pada peraturan perundang-undangan tertentu yang bersifat memaksa (otoriter).

Dengan demikian pengertian dari kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan-tujuan atau target tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan.

Secara umum, proses kebijakan dari berbagai pendapat mempunyai pola yang sama, yakni bahwa model formal proses kebijakan adalah berawal dari gagasan kebijakan, formalisasi dan legalisasi kebijakan, implementasi kebijakan, dan selanjutnya kinerja atau mencapai prestasi yang diharapkan dan didapatkan setelah dilakukan evaluasi kinerja kebijakan seperti yang dijelaskan pada gambar dibawah ini (Nugroho, 2009:389):



Gambar 1. Proses Kebijakan yang ideal

Sumber: Nugroho, 2009:389

Dalam proses kebijakan publik, aktor-aktor kebijakan mempunyai peranan yang penting. Di Indonesia, aktor kebijakan (lembaga-lembaga Negara dan pemerintah yang berwenang membuat perundang-undangan atau kebijakan) menurut Agustino (2008:41), adalah:

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
- 2) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
- 3) Presiden
- 4) Pemerintah
 - a. Presiden sebagai kepala pemerintahan (pemerintah pusat)
 - b. Menteri
 - c. Lembaga pemerintah non Departemen
 - d. Direktorat Jenderal (Dirjen)
 - e. Badan-badan Negara lainnya (Bank Sentral, BUMN, dan lain-lain)
 - f. Pemerintah Daerah Provinsi
 - g. Pemerintah Daerah Kota/ Kabupaten
 - h. Kepala Desa
5. Dewan Perwakilan Daerah Provinsi
6. Dewan Perwakilan Daerah Kota/Kabupaten

7. Badan Perwakilan Desa (BPD)

Lembaga-lembaga Negara dan pemerintah tersebut mempunyai peran dan wewenang masing-masing untuk membuat perundangan (kebijakan Publik) sesuai dengan kedudukannya dalam sistem pemerintahan. Berikut ini tabel dari peran masing-masing lembaga tersebut.

Tabel 3. Aktor Kebijakan Publik di Indonesia

Nama (Aktor)	Lembaga	Peran dan Wewenang
MPR		a. Menetapkan UUD b. Menetapkan Tap MPR c. Menetapkan Garis-garis besar haluan Negara (GBHN)
Presiden		a. Membentuk Undang-undang dengan persetujuan DPR b. Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu)
DPR		Membentuk undang-undang (bersama-sama dengan presiden)
Pemerintah		a. Menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) untuk melaksanakan Undang-undang (UU) b. Menetapkan Keputusan Presiden (Keppres) c. Menetapkan Instruksi Presiden (Inpres) yang berisi petunjuk-petunjuk kepada instansi di bawahnya dalam rangka melaksanakan ketentuan-ketentuan dalam UUD, Tap MPR, UU dan PP.
Menteri		Menetapkan Peraturan Menteri (Permen) atau keputusan Menteri (Kepmen) sebagai peraturan pelaksanaan.
Lembaga Pemerintah Non Departemen		Menetapkan Peraturan-peraturan yang bersifat Teknis, yaitu: peraturan pelaksanaan dari undang-undangan yang lebih tinggi derajatnya.
Direktorat Jenderal (Dirjen)		Menetapkan / Mengeluarkan Peraturan-peraturan pelaksanaan yang bersifat teknis dibidangnya masing-masing.
Badan-badan Negara Lainnya		Mengeluarkan/ menetapkan peraturan-peraturan pelaksanaan yang berisi perincian dari ketentuan-ketentuan undang-undangan yang mengatur dibidang tugas dan fungsinya masing-masing.
Pemerintah Provinsi		Menetapkan Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi) dengan persetujuan DPRD Provinsi.
DPRD Provinsi		Menetapkan Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi) bersama-sama dengan Pemerintah Daerah provinsi.
Pemerintah kota/Kabupaten		Menetapkan Peraturan daerah Kabupaten/ kota (Perda Kabupaten/ kota) dengan persetujuan DPRD Kabupaten / Kota
DPRD Kota / Kabupaten		Menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten/kota bersama-sama dengan Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota.
Kepala Desa		Menetapkan Peraturan dan Keputusan Desa dengan Persetujuan Badan Perwakilan Desa (BPD)
BPD		Menetapkan Peraturan Desa atau Keputusan Desa bersama-sama dengan Kepala Desa.

Sumber: Agustino (2008:42)

B. Implementasi Kebijakan

Salah satu proses penting dalam proses kebijakan adalah berkenaan dengan implementasi atau pelaksanaan kebijakan. Studi Implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan (Agustino, 2008:138). Menurut Agustino (2008:138) “implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri”.

Menurut Merrile Grindle dalam Agustino (2008:139) pengukuran keberhasilan implementasi dapat dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan yaitu melihat pada tindakan (*action*) program dari *individual projects* dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai. Dalam implementasi kebijakan, model pendekatan sangat diperlukan.

Pendekatan Implementasi kebijakan, dalam perkembangannya terdapat dua pendekatan yaitu pendekatan *top down* dan pendekatan *bottom up*. Dalam pendekatan *top down*, implementasi kebijakan yang dilakukan tersentralisir dan dimulai dari aktor tingkat pusat, dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat. Sedangkan pada pendekatan *bottom up*, keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh birokrat level bawahnya. Pendekatan *bottom up* berpangkal dari keputusan-

keputusan yang ditetapkan dilevel warga atau masyarakat yang merasakan permasalahan yang dialami (Nugroho, 2009)

Beberapa pakar yang menganut aliran *top down* diantaranya adalah, Donald Van Metter dan Carl Van Horn, Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier, Brian W. Hoogwood dan Lewis A Gunn, Malcolm Goggin , George Edward III, Robert T. Nakamura and Frank Smallwood serta Mirelle S. Grindle. Untuk model Bottom Up menurut Nugroho (2009:643) terdapat dua model yakni Richard Elmore dan Model Jaringan. Penjelasan mengenai penjelasan model-model tersebut adalah sebagai berikut:

1). Model Van Meter dan Van Horn

Model ini menggambarkan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik menurut model Van Meter dan Van Horn (dalam Nugroho, 2009:627) adalah:

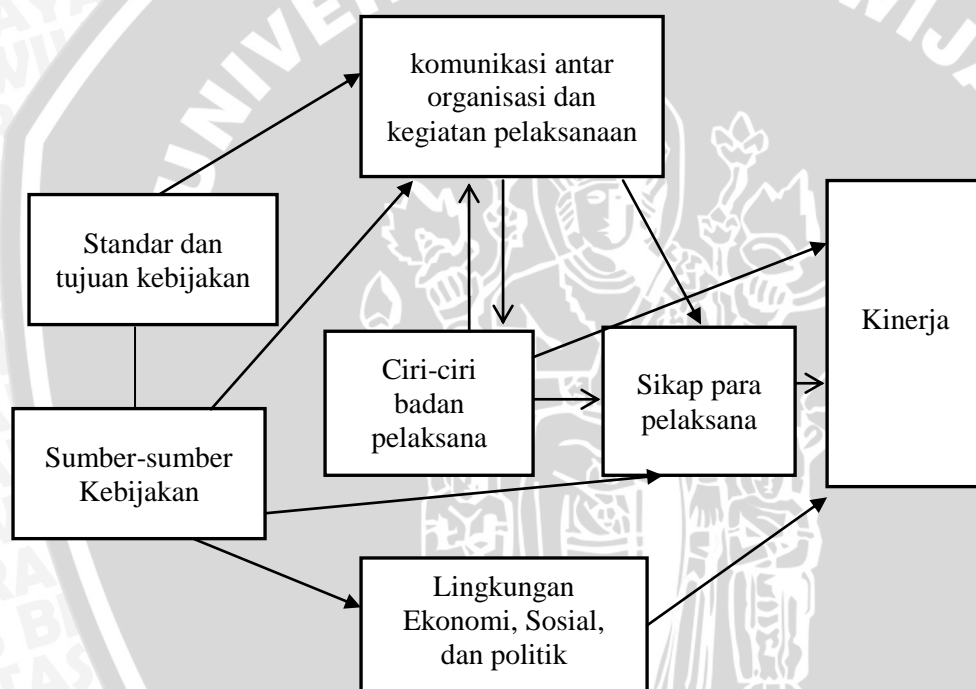
1. aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi
2. karakteristik agen pelaksana atau implementor
3. kondisi ekonomi, sosial, dan politik
4. kecenderungan (disposition) pelaksana atau implementor

Selain itu, menurut Van Meter dan Van Horn “yang menghubungkan antara kebijakan dan kinerja dipisahkan oleh sejumlah variabel bebas (*independent Variable*) yang saling berkaitan”. Variabel-variabel bebas tersebut antara lain:

1. Standar/ukuran dan tujuan kebijakan
2. Sumber-sumber kebijakan
3. Ciri-ciri atau karakteristik badan/instansi pelaksana
4. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

5. Sikap para pelaksana
6. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik.

Ke enam variabel tersebut saling terkait satu sama lain yang pada akhirnya akan menghubungkan pada tujuan-tujuan yang telah ditetapkan. Keterkaitan antar variable bebas sebagai proses implementasi kebijakan dapat digambarkan seperti dibawah ini:



Gambar 2. Proses Implementasi Kebijakan Model Van Meter dan Van Horn
 Sumber: Van Meter dan Van Horn (dalam Abdul Wahab, 2012:166)

2). Model Mazmanian dan Sabatier

Model ini mengemukakan bahwa implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Model mazmanian dan Sabatier disebut model kerangka

analisis implementasi (*a Framework For Implementation Analysis*). Model ini mempunyai tiga variabel, (Nugroho, 2009:629) yaitu:

1. Variabel Independen

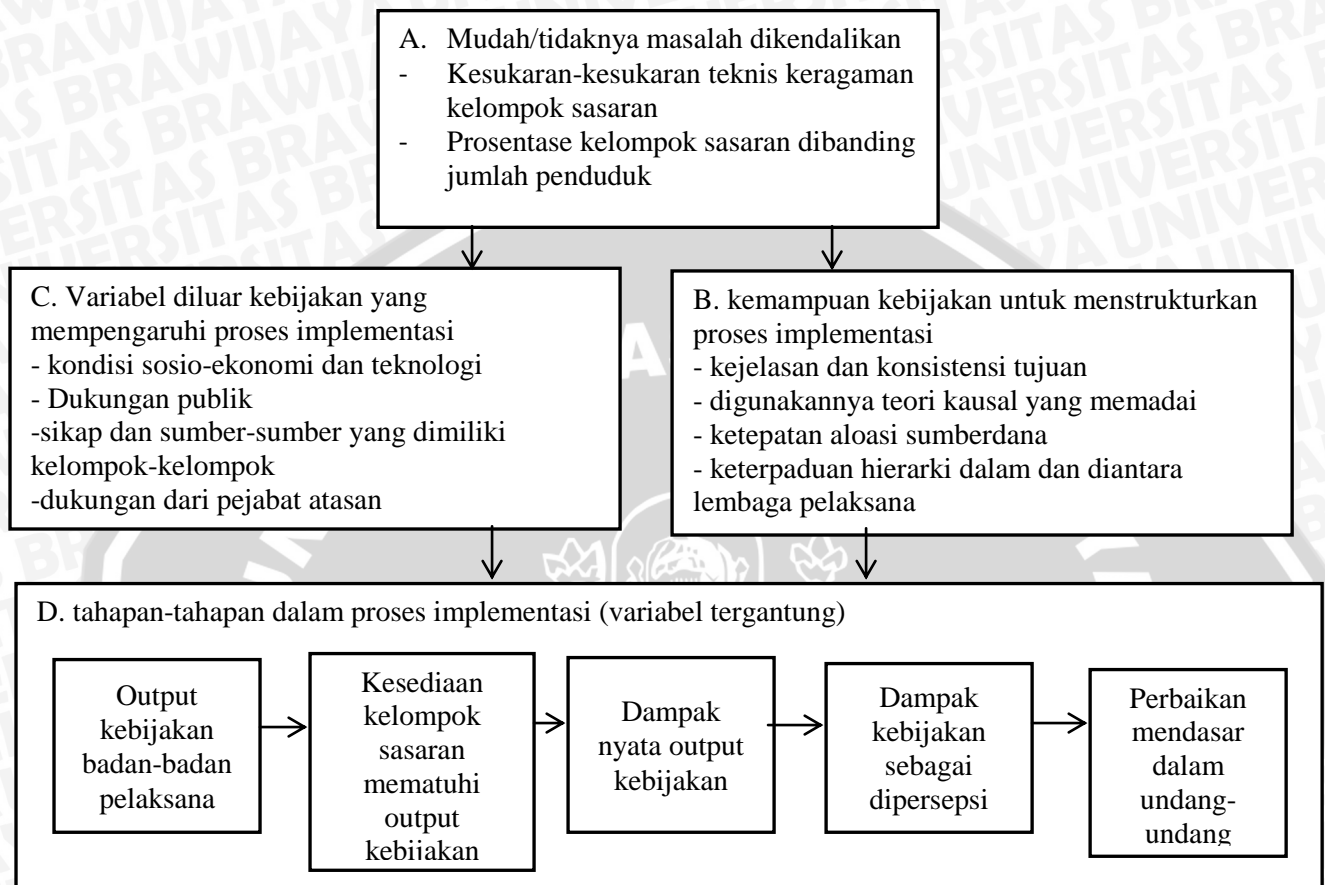
Yaitu berkaitan dengan mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.

2. Variabel Intervening

Yaitu variabel kemauan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis diantara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar, dan variabel diluar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosial-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan risorsis konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, dan komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

3. Variabel Dependen

Yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar



Gambar 3. Model Implementasi Kebijakan Mazmanian dan Sabatier
Sumber: Mazmanin dan Sabatier (dalam Abdul Wahab, Solichin 2012:178)

3). Model Hogwood dan Gunn

Menurut Hogwood dan Gunn (dalam Nugroho, 2009:631), untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat, yakni diantaranya:

1. Berkenaan dengan jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah besar
2. Adanya sumberdaya yang memadai termasuk sumber daya waktu
3. Perpaduan antara berbagai sumberdaya yang ada
4. Apakah kebijakan tersebut dapat menyelesaikan masalah yang ada
5. Seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi
6. Apakah hubungan saling kebergantungan kecil
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan

8. Tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar.

Model Hogwood dan Gunn didasarkan pada konsep manajemen strategis yang mengarah pada praktik manajemen yang sistematis dan tidak meninggalkan kaidah-kaidah pokok. Kelemahan dari model ini bahwa model ini tidak secara tegas menunjukkan mana yang bersifat politis, strategis, dan teknis.

4). Model Googin, Bowman, dan Lester

Dalam model ini, ketiga pakar tersebut mengembangkan “*communication model*” untuk implementasi kebijakan yang disebut sebagai “generasi ketiga model implementasi Kebijakan”. Model ini bertujuan mengembangkan sebuah model implementasi kebijakan yang lebih ilmiah dengan mengedepankan pendekatan metode penelitian dengan adanya variabel *Independen*, *intervening*, dan *dependen* serta meletakkan faktor komunikasi sebagai penggerak dalam implementasi kebijakan (Nugroho, 2009:633).

5). Implementasi Kebijakan Model Merilee S. Grindle

Pendekatan Grindle disebut juga pendekatan *Implementation as a Political And Administrative Process*. Menurut Grindle, (dalam Agustino, 2008:154) keberhasilan implementasi kebijakan bisa dilihat dari dua hal, yaitu:

1. Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan.
2. Apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu:

- a. Efek pada masyarakat secara individu dan kelompok
- b. Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan menurut Grindle juga ditentukan oleh tingkat *implementability* kebijakan itu sendiri, yang terdiri atas *content of policy* dan *context of Policy* (Nugroho, 2009).

1. *Content Of Policy*

- a. *Interest Affected* (kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi)
Interest affected berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi implementasi kebijakan

- b. *Tipe Of Benefits* (tipe manfaat)

Bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh implementasi kebijakan.

- c. *Extent Of Change Envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai)

Seberapa besar perubahan yang ingin dicapai melalui implementasi kebijakan yang mempunyai skala yang jelas.

- d. *Site Of Decision Making* (letak pengambil keputusan)

- e. *Program Implementer* (pelaksana program)

Dalam menjalankan suatu kebijakan harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten demi keberhasilan suatu kebijakan.

- f. *Ressources Committed* (Sumberdaya yang digunakan)

2. *Context of Policy*

- a. *Power, Interest, and strategy of Actor Involved* (Kekuasaan, Kepentingan, kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat)
- b. *Institution and regime Characteristic* (Karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa)
- c. *Compliance and Responsiveness* (Tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana)

5) Model Elmore

Model ini dimulai dari mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan. Model implementasi ini didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau tetap melibatkan pejabat pemerintah namun hanya ditataran rendah. Oleh karena itu, kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan harapan, keinginan publik, dan sesuai pula dengan pejabat eselon rendah yang menjadi pelaksananya. Kebijakan model ini biasanya diprakarsai oleh masyarakat, baik secara langsung maupun melalui Lembaga-Lembaga Kemasyarakatan seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

6). Model Edward

Edward (dalam Nugroho, 2009:636) menyarankan untuk memperhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif. Yaitu *communication, resource, disposition or attitudes*, dan *bureaucratic Structures*.

Communication berkaitan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi atau publik, ketersediaan sumberdaya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari para pihak yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan.

Resources berkenaan dengan ketersediaan sumberdaya pendukung khususnya sumberdaya manusia.

Disposition berkenaan dengan kesediaan dari para implementor kebijakan. Kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan.

Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan.

7). Model Nakamura dan Smallwood

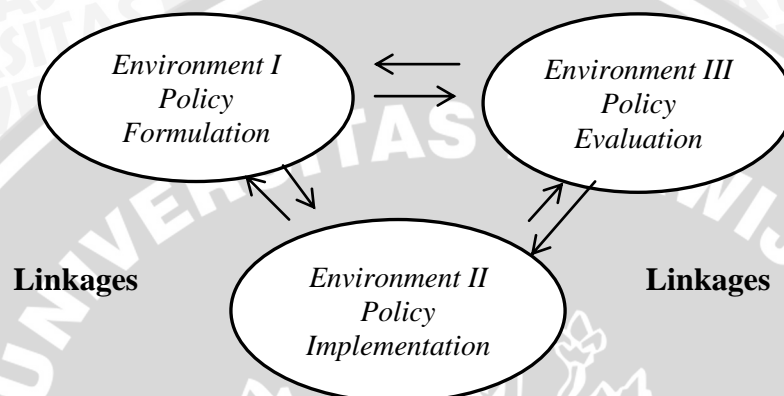
Nakamura dan Smallwood mengembangkan model implementasi kebijakan yang disebutnya “*environments influencing implementation*” yang terdiri atas tiga elemen dan masing-masing mempunyai aktor dan arena yaitu:

Tabel 4. *Environments Influencing Implementation*

<i>Policy Environments</i>	<i>Functions</i>
<i>Environment I</i>	<i>Policy Formation</i>
<i>Environment II</i>	<i>Policy Implementation</i>
<i>Environment III</i>	<i>Policy Evaluation</i>

Sumber: Nugroho, 2009:638.

Model pengaruh lingkungan terhadap implementasi kebijakan digambarkan sebagai berikut:



Gambar 4. *Environment Influencing Implementations*
 Sumber: Nakamura & Smallwood dalam Nugroho (2009:638)

8). Model jaringan

Model ini memahami bahwa implementasi kebijakan adalah sebuah *complex of interaction process* atau proses interaksi yang kompleks, diantara sejumlah besar aktor yang berada dalam suatu jaringan (*network*) aktor-aktor yang independen. Interaksi diantara para aktor dalam jaringan tersebutlah yang akan menentukan bagaimana implementasi harus dilaksanakan, permasalahan-permasalahan yang harus dikedepankan, dan diskresi-diskresi yang diharapkan menjadi bagian penting didalamnya.

Pada model ini, semua aktor dalam jaringan relatif otonom, artinya mempunyai tujuan masing-masing yang berbeda. Tidak ada aktor sentral, dan tidak ada aktor yang menjadi koordinator. Pada pendekatan ini, koalisi atau

kesepakatan diantara aktor yang berada pada sentral jaringan menjadi penentu implementasi kebijakan dan keberhasilannya (Nugroho, 2009:641).

Dalam proses implementasi kebijakan terdapat pula faktor pendukung dan penghambat Implementasi Kebijakan. Menurut Dye (dalam Abdul Wahab, 2008:41) “pengimplementasian suatu kebijakan sebenarnya merupakan esensi dari proses kebijakan, jika dipandang sebagai pilihan untuk melakukan tindakan/tidak melakukan tindakan yang pada akhirnya mendatangkan dampak pada publik”.

Dalam proses implementasi kebijakan, terdapat faktor pendukung dan penghambat.

a. Faktor pendukung Implementasi kebijakan

Menurut Soenarko (2000:186) faktor-faktor yang dapat mendukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan, antara lain:

- a) Persetujuan, dukungan, dan kepercayaan masyarakat;
- b) Isi dan tujuan kebijakan haruslah dimengerti secara jelas terlebih dahulu;
- c) Pelaksanaan haruslah mempunyai cukup informasi, terutama mengenai kondisi dan kesadaran masyarakat yang menjadi kelompok sasaran;
- d) Pembagian pekerjaan yang efektif dalam pelaksanaan;
- e) Pembagian kekuasaan dan wewenang yang rasional dalam pelaksanaan kebijakan;
- f) Pemberian tugas-tugas dan kewajiban-kewajiban yang memadai dalam pelaksanaan kebijakan.

Sedangkan Anderson (1979:114) mengemukakan sebab-sebab masyarakat melaksanakan suatu kebijakan, yaitu:

- a) Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan pemerintah;
- b) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;
- c) Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional dan dibuat oleh pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang telah ditetapkan;

- d) Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan-kebijakan kontroversial yang lebih banyak mendapatkan penolakan warga masyarakat dalam pengimplementasiannya.

b. Faktor penghambat Implementasi kebijakan

Menurut Hogwood dan Gunn (dalam Abdul Wahab, 2008:42) menyatakan bahwa kegagalan yang menyangkut implementasinya dapat dibedakan dalam dua kategori, yaitu *“non implementation and unsuccesfull implementation”*.

Sedangkan Abdul Wahab (1997:34) menyatakan bahwa:

“tidak terimplementasinya suatu kebijakan mengandung arti bahwa kebijakan tidak dilaksanakan sesuai rencana, atau juga karena tidak teratasinya hambatan-hambatan yang ada. Sedangkan implementasi yang tidak berhasil biasanya dikarenakan suatu kebijakan tertentu yang telah dilaksanakan sesuai rencana namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan, sehingga kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak/hasil akhir yang dikehendaki”.

Soenarko (2000:185) mengemukakan bahwa pelaksanaan kebijakan yang sudah dirumuskan dengan baik dapat atau tidak membuahkan hasil disebabkan karena beberapa hal yang sangat pokok dan mendasar antara lain:

- a) Teori yang menjadi dasar kebijakan itu tidak tepat, karenanya harus dilakukan reformulasi terhadap kebijakan tersebut;
- b) Sarana yang dipilih untuk pelaksanaannya tidak efektif;
- c) Sarana itu mungkin tidak atau kurang dipergunakan sebagaimana mestinya;
- d) Isi dari kebijakan itu bersifat samar-samar;
- e) Ketidakpastian faktor intern atau ekstern;
- f) Kebijakan yang ditentukan itu mengandung banyak lubang;
- g) Dalam pelaksanaan kurang memperhatikan masalah teknis;
- h) Adanya kekurangan akan tersediannya sumber-sumber pembantu (waktu, uang, dan sumberdaya manusia).

C. Pemerintahan Daerah

Konsep pemerintahan daerah sebenarnya sudah lama berkembang, dari berbagai literatur diketahui bahwa sistem pemerintahan daerah yang ada saat ini merupakan perpaduan dari berbagai macam tradisi dan teknik pemerintahan daerah yang dalam perkembangannya, telah dipengaruhi oleh berbagai unsur seperti politik, ekonomi, sejarah, dan sosial. Sehingga sampai saat ini berkembanglah berbagai perubahan peraturan dalam pemerintahan di daerah.

Secara Historis menurut Bourjol dan Bodrad (dalam Kaloh 2007:12), asal-usul kata pemerintahan daerah berasal dari bahasa Yunani dan Latin kuno seperti *Koinotes* (komunitas) dan *demos* (rakyat), *commune* (dari bahasa perancis) yaitu suatu organisasi yang dikendalikan oleh wakil-wakil rakyat terpilih dalam suatu komunitas swakelola dari sekelompok penduduk suatu wilayah. Ide dasar tentang *commune* adalah suatu pengelompokan alamiah dari penduduk yang tinggal pada suatu wilayah tertentu dengan kehidupan kolektif yang dekat dan memiliki minat dan perhatian yang bermacam-macam.

Eksistensi pemerintahan daerah begitu urgen dalam Negara yang menganut sistem Negara kesatuan. Negara kesatuan seperti Indonesia, mempunyai keragaman baik itu meliputi etnis, budaya, agama, ekonomi dan lain sebagainya yang tersebar diberbagai wilayah oleh karena itu perlu adanya pemerintahan yang mengatur pada tingkat daerah, karena tidak mungkin dalam hal pemenuhan pelayanan dan kebutuhan masyarakat di daerah harus terpusat pada pemerintahan pusat.

Filosofi yang mendasari diperlukan adanya pembagian kekuasaan kepada daerah adalah karena wilayah Negara yang terlalu luas untuk diurus oleh pemerintah pusat saja, oleh karena itu diperlukan desentralisasi dengan pembentukan daerah otonom dan pembagian urusan. Dengan demikian maka akan menciptakan sinergi antar lembaga, untuk menciptakan pelayanan yang lebih baik dan meningkatkan partisipasi masyarakat sehingga ketentraman, ketertiban, dan kesejahteraan dapat tercapai.

Pemerintah Daerah mempunyai peranan penting didalam agenda nasional dalam rangka menciptakan kesejahteraan nasional, Hal ini termaktub dalam pasal 18 (a) UUD 1945 yang memberikan makna bahwa pemerintah pusat, provinsi dan Kabupaten/Kota berkewajiban dan mempunyai kewenangan untuk menciptakan ketenteraman dan ketertiban serta kesejahteraan masyarakat.

Keberadaan Pemerintah Daerah menurut Kaloh (2007:169) sangat penting, antara lain:

1. Untuk melindungi dan mensejahterakan masyarakat
2. Agen demokratisasi dan memberikan pendidikan politik
3. Mendekatkan pelayanan masyarakat dan meningkatkan efisiensi serta efektivitas pelayanan masyarakat
4. Meningkatkan partisipasi masyarakat
5. Memberdayakan potensi dan keanekaragaman daerah
6. Misi utama Pemerintah Daerah adalah menyediakan pelayanan dasar (*basic services*) dan mengembangkan sektor unggulan (*core competence*) dengan cara-cara demokratis.
7. *Outputs dan product* Pemerintah Daerah adalah :
 - a. *Public goods*, yaitu barang-barang kebutuhan masyarakat seperti jalan, pasar, sekolah, rumah sakit, jembatan, dan lain sebagainya.
 - b. *Public regulations*, yaitu pengaturan-pengaturan berkaitan dengan masyarakat, seperti KTP (kartu tanda penduduk), KK (kartu Keluarga), IMB (Ijin Mendirikan Bangunan), akte kelahiran, dan lain sebagainya.

Dari urgensi Pemerintah Daerah yang telah disebutkan diatas, dapat disimpulkan bahwa pemerintah harus mempunyai kewenangan yang memungkinkan Pemerintah Daerah untuk dapat menghasilkan *public goods* (barang-barang publik) dan *public regulations* (peraturan-peraturan publik) yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Selain itu, pembagian urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh masing-masing tingkatan pemerintahan menurut Kaloh (2007:172) adalah sebagai berikut:

1. Pusat berwenang membuat norma, standar, prosedur, keuangan, supervisi, fasilitas, dan urusan-urusan pemerintahan dengan eksternalitas nasional.
2. Provinsi berwenang mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan dengan eksternalitas regional (lintas kabupaten/kota).
3. Kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan dengan eksternalitas lokal (dalam satu kabupaten/kota).

Kewenangan daerah menurut Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dalam Bab III pasal 10 menegaskan bahwa:

- (1) Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah.
- (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi :
 - a. Politik luar negeri
 - b. Pertahanan
 - c. Keamanan
 - d. Yustisi
 - e. Moneter dan fiskal nasional
 - f. Agama
- (4) Dalam menyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah

atau wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan Desa.

(5) Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah diluar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), pemerintah dapat:

- a. Menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan
- b. Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah; atau
- c. Menugaskan sebagian urusan pemerintahan daerah dan/ atau pemerintahan Desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Berdasarkan Undang-undang tersebut di atas, menjadi jelas definisi dari kewenangan Pemerintah Daerah serta urusan-urusan yang menjadi kewenangan daerah dan yang menjadi urusan pemerintah pusat.

Dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara yang menganut prinsip pemencaran kekuasaan secara vertikal, dikenal istilah desentralisasi, yakni membagi kewenangan kepada Pemerintah Daerah bawahan dalam bentuk penyerahan kewenangan. Penerapan prinsip ini melahirkan adanya model Pemerintahan Daerah yang menghendaki adanya otonomi dalam penyelenggaraan kewenangan. Dalam sistem ini, kekuasaan Negara terbagi antara Pemerintah Pusat di satu pihak dan Pemerintah Daerah dipihak lain. Sistem pembagian kekuasaan dalam rangka penyelenggaraan otomi daerah, antar Negara satu dan lainnya tidak sama, termasuk Indonesia yang menganut prinsip Negara kesatuan.

Istilah otonomi menurut Supriatna (berasal dari bahasa Yunani (*autos* = sendiri) dan (*nomos* = undang-undang), yang berarti perundangan sendiri (Supriatna, 1992:3). Menurut perkembangan sejarah pemerintahan di Indonesia, otonomi selain mengandung arti 'perundangan' (*regeling*) juga mengandung arti 'pemerintahan' (*bestuur*). Pada prinsipnya otonomi daerah merupakan

diberikannya hak dan kekuasaan perundangan dan pemerintahan kepada badan-badan otonomi, seperti provinsi, kabupaten/kota maka badan-badan tersebut dengan inisiatifnya sendiri dapat mengurus rumah tangganya tanpa bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Supriatna, 1992:3). Selain itu otonomi daerah merupakan suatu instrumen politik dan administrasi yang digunakan untuk mengoptimalkan potensi yang ada di daerah sehingga dapat dimanfaatkan seoptimal mungkin untuk kemajuan masyarakat di daerah.

Menurut Supriatna (1992:3) menyebutkan bahwa batas dari rumah tangga suatu daerah dapat ditinjau dari dua sudut yaitu:

1. Dari sudut *teritorium*, luasnya kekuasaan otonomi suatu daerah hanya terbatas di dalam wilayahnya saja. Diluar batas wilayah, daerah otonom tidak mempunyai kekuasaan.
2. Dari Sudut *materie*, luas rumah tangga suatu daerah tergantung dari sistem rumah tangga yang digunakan

Otonomi daerah merupakan prinsip dari penyelenggaraan pemerintahan di daerah dan merupakan perwujudan dari asas desentralisasi. Dengan diberikannya otonomi kepada daerah, maka daerah berwenang untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri tanpa menyalahi undang-undang yang berlaku. Tujuan dari adanya otonomi daerah tidak lain adalah sama dengan tujuan adanya pemerintahan di daerah. Otonomi daerah memungkinkan daerah untuk bisa mandiri dalam mengurus rumah tangganya sendiri. Sumberdaya yang ada di daerah dapat dikelola secara optimal untuk kesejahteraan rakyat di daerah. Pada dasarnya prinsip otonomi daerah membantu tugas-tugas pemerintah pusat terutama untuk mensejahterakan rakyat melalui daerah. Dengan adanya otonomi daerah, maka pemerintahan di daerah juga berperan penting didalam perwujudannya.

D. Desa

Negara Indonesia merupakan Negara kesatuan yang berbentuk Republik. dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah pusat membagi kekuasaan kepada daerah. Daerah terdiri dari daerah provinsi dan kabupaten/kota. Di dalam pemerintahan kabupaten/kota terdapat Desa/ kelurahan. Dengan demikian, Desa merupakan satuan pemerintahan terendah dibawah pemerintah kabupaten/kota. Desa mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam pencapaian tujuan nasional suatu Negara serta sebagai lembaga yang memperkuat struktur pemerintahan Negara.

Dalam Undang-undang 32 tahun 2004 disebutkan bahwa Desa berbeda dengan Kelurahan. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui Negara, sedangkan kelurahan adalah satuan administrasi pemerintahan dibawah kecamatan yang merupakan wilayah administrasi dari kabupaten/kota. Menurut undang-undang ini, masyarakat Desa disebut sebagai kesatuan masyarakat hukum (adat). Sedangkan untuk kelurahan tidak, kelurahan hanyalah wilayah pelayanan pejabat yaitu lurah, yang diberi tugas oleh bupati/walikota dibawah koordinasi camat.

Dilihat dari ciri geografis, demografis, dan sosiologisnya, Desa mempunyai ciri pedesaan sedangkan kelurahan berciri perkotaan. Wilayah pedesaan adalah wilayah yang jauh dari pusat ibu kota Kecamatan, ibu kota Kabupaten/Kota. Penduduk Desa umumnya berasal dari satu keturunan (geneologi) sehingga mempunyai sistem kekerabatan yang erat. Mata pencarian penduduk umumnya

dibidang pertanian dan perikanan. Adapun wilayah perkotaan adalah wilayah yang berada dipusat ibukota Kecamatan, ibu kota Kabupaten/Kota dan sekitarnya. Penduduk Kota pada umumnya imigran. Mata pencaharian penduduknya umumnya diluar bidang pertanian: pedagang, karyawan swasta, Pegawai Negeri Sipil (PNS), penjual jasa, dan professional. Disamping itu, karena sebagian besar penduduknya pendatang maka tidak terikat dengan nilai-nilai asli setempat (Nurcholis, 2011:3)

Mayarakat Desa yang dicirikan seperti tersebut diatas disebut sebagai masyarakat yang bersifat komunal, hidup dalam kebersamaan. Masyarakat yang bersifat komunal mempunyai ciri kebersamaan, saling mengenal, bahu-membahu, gotong royong dalam memecahkan masalah bersama, dan menghormati nilai kebersamaan. Masyarakat seperti itu disebut sebagai masyarakat komunal, yakni masyarakat yang terikat oleh tata-cara tertentu yang mengatur kehidupannya (Nurcholis, 2011:5).

Definisi Desa menurut pendapat beberapa ahli adalah sebagai berikut:

“Desa adalah salah satu betuk kuno dari kehidupan bersama sebanyak beberapa ribu orang, hampir semuanya saling mengenal, kebanyakan yang hidup didalamnya hidup dari pertanian, perikanan, dan sebagainya usaha-usaha yang dapat dipengaruhi oleh hukum dan keadaan alam. Dan dalam tempat tinggal itu terdapat banyak ikatan-ikatan keluarga yang rapat, ketaatan, dan kaidah-kaidah sosial” (P.J. Bournen dalam Nurcholis, 2011:4)

Menurut R.H Unang Soenardjo (dalam Nurcholis, 2011:4)

“Desa adalah suatu kesatuan masyarakat berdasarkan adat dan hukum adat yang menetap dalam suatu wilayah yang tertentu batas-batasnya, memiliki ikatan lahir dan batin yang sangat kuat, baik karena keturunan maupun karena sama-sama memiliki kepentingan politik, ekonomi, sosial, dan keamanan; memiliki susunan pengurus yang dipilih bersama; memiliki kekayaan dalam jumlah tertentu dan berhak menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri.”

Sedangkan menurut I Nyoman Beratha (dalam Nurcholis, 2011:4) “Desa atau dengan nama aslinya yang setingkat yang merupakan kesatuan masyarakat hukum berdasarkan susunan asli adalah suatu ‘badan hukum’ dan adalah pula ‘badan pemerintahan’ yang merupakan bagian wilayah kecamatan atau wilayah yang melingkunginya”.

Berdasarkan definisi yang telah dipaparkan oleh para pakar tersebut diatas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan Desa adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang mempunyai keterikatan batin yang kuat diantara sesama warganya sehingga menimbulkan sifat kebersamaan, dan kekeluargaan yang memiliki wilayah dengan batas-batas tertentu dan berhak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri dan merupakan bagian dari wilayah kecamatan yang melingkunginya.

Keberadaan Desa baik sebagai lembaga pemerintahan maupun sebagai entitas kesatuan masyarakat hukum adat menjadi sangat penting dan strategis. Sebagai lembaga pemerintahan, Desa merupakan ujung tombak pemberian layanan kepada masyarakat. Sedangkan sebagai entitas kesatuan masyarakat hukum, Desa merupakan basis sistem kemasyarakatan bangsa Indonesia yang sangat kokoh sehingga dapat menjadi landasan yang kuat bagi pengembangan sistem politik, ekonomi, sosial-budaya, dan pertahanan dan keamanan yang stabil dan dinamis (Nurcholis, 2011: 2).

Berdasarkan asal usulnya Desa menurut Nurcholis (2011:5) dapat dilihat dari empat kategori, yaitu :

1. Desa yang lahir, tumbuh, dan berkembang berdasarkan hubungan kekerabatan sehingga membentuk persekutuan hukum geneologis atau seketurunan.
2. Desa yang muncul karena adanya hubungan tinggal dekat sehingga membentuk persekutuan hukum teritorial.
3. Desa yang muncul karena adanya tujuan khusus seperti kebutuhan yang ditentukan oleh faktor-faktor ekologis.
4. Desa yang muncul karena adanya kebijakan dari atas seperti titah raja, ordonansi pemerintah jajahan, atau undang-undang pemerintah Desa .

Sedangkat tipologi Desa dilihat berdasarkan sejarah menurut Nurcholis (2011:65) terbagi ke dalam empat tipe Desa di Indonesia sejak awal pertumbuhannya sampai sekarang.

1. Desa Adat (*Self governing community*). Desa adat merupakan bentuk Desa asli dan tertua di Indonesia. Konsep “otonomi asli” merujuk pada pengertian Desa adat ini. Desa adat mengatur dan mengelola dirinya sendiri dengan kekayaan yang dimiliki tanpa campur tangan Negara. Desa adat tidak menjalankan tugas-tugas administratif yang diberikan Negara.
2. Desa administrasi (*local state government*) adalah Desa yang merupakan satuan wilayah administrasi, yaitu satuan pemerintahan terendah untuk memberikan pelayanan administrasi dari pemerintah pusat. Desa administrasi dibentuk oleh Negara dan merupakan kepanjangan Negara untuk menjalankan tugas-tugas administrasi yang diberikan Negara. Desa administrasi secara substansial tidak memiliki otonomi dan demokrasi. Desa dibawah UU Nomor 5 tahun 1979 adalah lebih merupakan Desa administrasi.
3. Desa otonom sebagai *local self government*. Desa otonom adalah Desa yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi dengan undang-undang. Desa otonom mempunyai kewenangan yang jelas karena diatur dalam undang-undang pembentukannya. Oleh karena itu, Desa otonom mempunyai kewenangan penuh mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Desa otonom mendapat kewenangan transfer yang jelas dari pemerintah pusat, berhak membentuk lembaga pemerintahan sendiri, mempunyai badan pembuatan kebijakan Desa, berwenang membuat peraturan Desa dan juga memperoleh desentralisasi keuangan dari Desa.
4. Desa campuran (adat dan semi otonom), yaitu tipe Desa yang mempunyai kewenangan campuran antara otonomi asli dan semi otonomi formal. Disebut campuran karena otonomi aslinya diakui oleh undang-undang dan juga diberi penyerahan kewenangan dari kabupaten atau kota. Disebut semi otonom karena model penyerahan urusan pemerintahan dari daerah otonom kepada satuan pemerintahan dibawahnya tidak dikenal dalam teori desentralisasi. Menurut teori desentralisasi atau otonomi daerah, penyerahan urusan pemerintahan hanya dari pemerintah pusat. Desa

dibawah UU Nomor 22 tahun 1999 dan UU No 32 tahun 2004 adalah merupakan contoh Desa semacam ini.

Pembahasan mengenai Desa dapat dilihat dari sistem pemerintahan Desa, kewenangan Desa dan bentuk struktur pemerintahan Desa. Serta berkenaan dengan otonomi Desa yang saat ini menjadi perbincangan hangat dimasyarakat.

1. Sistem Pemerintahan Desa

Pengembangan dan pembangunan otonomi asli Desa tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dan diarahkan untuk menghormati kewenangan-kewenangan yang lebih luas kepada Desa yang langsung berhubungan dengan masyarakat dengan maksud untuk lebih meningkatkan pelayanan dan partisipasi aktif masyarakat terhadap pelaksanaan pembangunan disegala bidang.

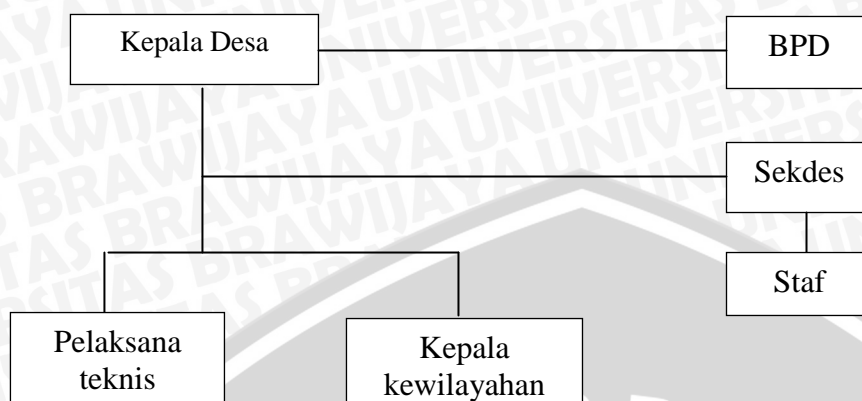
Sistem struktur kelembagaan dan mekanisme kerja disemua tingkatan pemerintahan Desa didorong untuk dapat menciptakan “pemerintahan yang peka” terhadap perkembangan dan perubahan yang terjadi. Penyelenggaraan pemerintahan Desa merupakan subsistem dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional sehingga Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi, dan pemberdayaan masyarakat. Dalam menjalankan tugas pemerintahan adanya kewenangan sangat diperlukan bagi Desa. Desa memiliki urusan dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa yang terdiri dari :

- 1) Urusan pemerintahan berdasar hak asal usul Desa yang sudah ada dan tumbuh berkembang
- 2) Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/ kota. Pembiayaan tugas pembantuan wajib disertai dengan pembiayaan sarana, prasarana, dan sumberdaya manusia.

Selanjutnya dalam Undang-undang 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, menyebutkan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa mencakup:

- 1) Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa;
- 2) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa;
- 3) Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota;
- 4) Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada Desa.

Selain itu, dalam hal penyelenggaraan sistem pemerintahan, pemerintahan Desa terdiri atas pemerintah Desa dan badan perwakilan Desa. Pemerintah Desa terdiri dari kepala Desa atau yang disebut nama lain dan perangkat Desa. Jumlah dan struktur pemerintah Desa dibentuk sesuai dengan kebutuhan dan kondisi budaya masyarakat Desa yang bersangkutan dan ditetapkan dalam Peraturan Desa (PERDES). Struktur pemerintahan Desa tersebut tampak seperti gambar dibawah ini:



Gambar 5. Struktur Organisasi Pemerintah Desa

Sumber : Nurcholis, 2011:74

2. Otonomi Desa

Menurut Soetardjo dalam Nurcholis (2011:20) mengatakan bahwa “Desa adalah lembaga asli pribumi yang mempunyai hak mengatur rumah tangga sendiri berdasarkan hukum adat”. Dalam bentuk aslinya otonomi Desa (hak mengatur rumah tangga sendiri berdasarkan hukum adat) ditandai oleh ciri-ciri sebagai berikut:

1. Pemerintah Desa terdiri atas kepala Desa dibantu oleh pamong Desa. Kepala Desa dipilih oleh dewan Morokaki, semacam tim formatur yang terdiri atas sesepuh, ahli agama, dan ahli adat yang ditandai mempunyai kearifan. Dewan Morokaki memilih kepala Desa untuk masa seumur hidup. Pamong Desa adalah para pembantu kepala Desa yang mempunyai tugas sesuai dengan fungsinya. Kepala Desa dipilih oleh pamong Desa atas persetujuan Morokaki.
2. Yang memegang kekuasaan tertinggi di Desa adalah rapat Desa.
3. Pranata dan lembaga dikembangkan menurut kebutuhan riil yang dihadapi masyarakat Desa yang bersangkutan dengan berpijak pada konsep-konsep kebatinan yang melingkupinya dan praktik riil beserta problematikanya.
4. Tanah komunal menjadi pranata sosial yang sangat penting yang berfungsi mengatur, mengendalikan, dan mengawasi perilaku anggota masyarakat hukum dalam suatu wilayah Desa yang bersangkutan.

5. Gugur gunung, wajib kerja, dan gotong royong menjadi pranata yang berfungsi sebagai alat justifikasi dan sekaligus sebagai pelestari sistem otonomi Desa.
6. Isi otonomi Desa mencakup:
 - a. Pertahanan dari ancaman binatang buas/ gangguan dari daerah luar
 - b. Keamanan dan ketertiban/polisional
 - c. Peradilan
 - d. Pekerjaan umum
 - e. Upacara keagamaan
 - f. Pertanian / perikanan/ peternakan / perhutanan

Sebagai masyarakat hukum adat yang memiliki otonomi maka Desa merupakan subjek hukum. Taliziduhu Ndraha (dalam Nurcholis, 2011:21) menjelaskan bahwa Desa yang otonom adalah Desa yang merupakan subjek hukum, artinya dapat melakukan tindakan-tindakan hukum. Tindakan-tindakan hukum yang dapat dilakukan antara lain :

1. Mengambil keputusan atau membuat peraturan yang dapat mengikat segenap warga Desa atau pihak tertentu sepanjang menyangkut rumah tangganya
2. Menjalankan pemerintahan Desa
3. Memilih kepala Desa
4. Memiliki harta benda dari kekayaan sendiri
5. Memiliki tanah sendiri
6. Menggali dan menetapkan sumber-sumber keuangan sendiri
7. Menyusun APPKD (Anggaran Pendapatan dan Pengeluaran Keuangan Desa)
8. Menyelenggarakan gotong royong
9. Menyelenggarakan peradilan Desa
10. Menyelenggarakan usaha lain demi kesejahteraan masyarakat Desa

Untuk melakukan otonomi Desa, maka segenap potensi Desa baik berupa kelembagaan, sumberdaya alam, dan sumberdaya manusia harus dioptimalkan. Menurut Widjaja (2012:71), Kewenangan Desa dalam bidang otonomi Desa, antara alain:

1. Penetapan organisasi pemerintah Desa

2. Penetapan perangkat Desa
3. Penetapan pembentukan Lembaga Kemasyarakatan
4. Penetapan pembentukan Badan Permusyawaratan Desa (BPD)
5. Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja (APB) Desa
6. Pemberdayaan dan pelestarian lembaga adat
7. Penetapan peraturan Desa
8. Kerjasama antar Desa
9. Penetapan batas Desa
10. Pembentukan badan usaha milik Desa
11. Pemberian rekomendasi izin pengelolaan dan pengusahaan potensi sumberdaya alam Desa
12. Penetapan retribusi pasar Desa
13. Penetapan pengelolaan tanah kas Desa. Tanah adat, dan aset Desa lain sesuai hak ulayat masyarakat setempat.

E. Lembaga Kemasyarakatan

Lembaga-lembaga masyarakat Desa terdiri atas lembaga formal dan lembaga nonformal. Lembaga masyarakat yang bersifat formal adalah lembaga yang didirikan atau disponsori oleh pemerintah. Sedangkan Lembaga Kemasyarakatan yang bersifat nonformal ialah lembaga yang dibentuk oleh masyarakat berdasarkan inisiatif masyarakat sendiri. Adanya lembaga formal dan nonformal tersebut dibentuk dengan tujuan memenuhi kebutuhan dan mengatasi masalah dibidang politik, ekonomi, sosial, budaya, adat dan keamanan (Nurcholis, 2011:147).

Selama ini dalam kehidupan masyarakat Desa telah dikenal beberapa lembaga formal yang dibentuk oleh pemerintah, menurut Nurcholis (2011:148) lembaga formal tersebut antara lain:

1. Lembaga politik/administrasi dengan membentuk organisasi RT dan RW;
2. Lembaga pendidikan untuk kesejahteraan keluarga dengan membentuk organisasi Pendidikan Kesejahteraan Keluarga (PKK);
3. Lembaga ekonomi dengan membentuk organisasi Koperasi Unit Desa (KUD),

kelompok tani, dan arisan dasa wisma pada setiap RT;

4. Lembaga pengaturan air dengan membentuk Organisasi Usaha Tirta;
5. Lembaga keamanan dengan membentuk Hansip (Pertahanan Sipil), wanra (Perlawanan Rakyat Semesta), dan sistem keamanan Lingkungan (Siskamling);
6. Lembaga kependudukan dengan gerakan Keluarga Berencana (KB);
7. Lembaga kesehatan dengan Gerakan Kesehatan Masyarakat, Gerakan Kesejahteraan Ibu dan Anak, dan Posyandu (Pos Pelayanan Terpadu);
8. Lembaga kepemudaan: KNPI, Karang Taruna, Kader pembangunan Desa, dan lain-lain.

Sedangkan lembaga nonformal yang dibentuk oleh masyarakat sendiri menurut Nurcholis (2011:148) juga sangat banyak, antara lain:

1. Lembaga kekeluargaan. Misalnya, ikatan wangsa atau keluarga besar, ikatan suku, dan ikatan marga;
2. Lembaga sosial. Misalnya, perkumpulan warga untuk membantu warga masyarakat yang menghadapi musibah, kematian, dan perkawinan dengan cara arisan atau jimpitan;
3. Lembaga pendidikan. Misalnya, pondok pesantren, taman pendidikan al qur'an, panti asuhan, pendidikan keterampilan/montir/tukang kayu/listrik, dan sebagainya
4. Lembaga olahraga. Misalnya, perkumpulan pencak silat, sepak bola, voli, bulu tangkis, dan lain-lain.
5. Lembaga seni dan budaya. Misalnya, perkumpulan orkes gambus, orkes keroncong, perkumpulan karawitan, dan sebagainya.
6. Lembaga adat. Misalnya, Majelis Adat Dayak, Lembaga Adat Papua, Lembaga Adat Batak, dan lain-lain.

Lembaga Kemasyarakatan menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 tahun 2007 tentang Pedoman Penataan Lembaga Kemasyarakatan bahwa yang dimaksud dengan “Lembaga Kemasyarakatan atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang dibentuk oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan merupakan mitra Pemerintah Desa dan lurah dalam memberdayakan masyarakat”.

Sedangkan menurut Ngadiyono (1984:32), Lembaga Kemasyarakatan ialah suatu tatanan sosial yang mempunyai fungsi sebagai:

- a. Pedoman kepada para anggotanya tentang bagaimana harus bersikap dan bertingkah laku dalam mengurus dan menyelesaikan kebutuhannya;
- b. Menjaga dan mempertahankan keutuhan masyarakat;
- c. Memberi pegangan kepada masyarakat untuk dapat mengadakan sistem pengendalian sosial (*social control*) ialah suatu sistem pengawasan terhadap tingkah laku anggota masyarakat (Ngadiyono, 1984)

Ciri-ciri umum lembaga kemasyarakatan menurut Sela Sumardjan (dalam Ngadiyono, 1984:35) antara lain:

1. Merupakan unit yang fungsional, merupakan organisasi pola pemikiran dan pola perilaku yang terwujud melalui aktivitas kemasyarakatan dan hasil-hasilnya.
2. Mempunyai tingkat kekekalan tertentu, yaitu telah teruji dan berupa himpunan norma-norma pencapaian kebutuhan pokok yang sewajarnya harus dipertahankan.
3. Mempunyai tujuan atau beberapa tujuan tertentu.
4. Mempunyai perangkat peralatan untuk mencapai tujuan lembaga tersebut, misalnya: bangunan gedung, mesin-mesin, dan alat-alat lainnya.
5. Mempunyai alat pengobar semangat, misalnya: lambang-lambang, panji-panji, slogan-slogan, semboyan-semboyan dan sebagainya.
6. Mempunyai tradisi atau tata tertib sendiri.

Ketentuan lebih lanjut mengenai Lembaga Kemasyarakatan diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan memperhatikan kondisi sosial dan budaya masyarakat setempat.

Dalam kehidupan bermasyarakat, masyarakat senantiasa terikat oleh norma, dan nilai yang menjadi pedoman hidup bersama. Nilai-nilai yang ada dalam masyarakat merupakan modal sosial. Beberapa nilai dan unsur yang merupakan ruh dari modal sosial antara lain sikap yang partisipatif, sikap saling memperhatikan, saling memberi dan menerima, saling percaya dan mempercayai dan diperkuat oleh nilai dan norma yang mendukungnya. Unsur lain yang memegang peranan penting adalah kemauan masyarakat atau kelompok tersebut

untuk secara terus menerus proaktif baik dalam mempertahankan nilai, membentuk jaringan kerjasama maupun dengan penciptaan kreasi dan ide baru. Inilah jati diri modal sosial yang sebenarnya (Alfitri, 2011:51).

Inti dari modal sosial terletak pada bagaimana masyarakat dapat bekerjasama untuk mencapai tujuan bersama. Kerjasama tersebut diwarnai oleh interaksi timbal balik yang saling menguntungkan, yang berdasarkan atas kepercayaan dan norma serta nilai sosial yang kuat (Alfitri, 2011:52).

F. Keberadaan Lembaga Kemasyarakatan Desa

Keberadaan Lembaga Kemasyaratan Desa menjadi hal penting dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan Desa. Terdapat beberapa peraturan yang mengatur tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa. Peraturan tersebut diantaranya Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pedoman Penataan Lembaga Kemasyarakatan, dan Peraturan Daerah Nomor 16 tahun 2006 Tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa.

Menurut Peraturan Pemerintah (PP) 72 Tahun 2005 tentang Desa Pasal 9 disebutkan bahwa di Desa dapat dibentuk Lembaga Kemasyarakatan dan ditetapkan dengan Peraturan Desa. Kemudian pada Peraturan Menteri Dalam Negeri (PERMENDAGRI) nomor 5 Tahun 2007 disebutkan bahwa pembentukan Lembaga Kemasyarakatan dibentuk atas prakarsa masyarakat Desa yang difasilitasi pemerintah melalui musyawarah dan mufakat. Dengan berpedoman pada peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam Peraturan Daerah (PERDA)

Kabupaten Malang Nomor 16 tahun 2006 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa pasal 2 disebutkan dalam upaya memberdayakan masyarakat di Desa serta untuk mewujudkan kemakmuran Desa maka dapat dibentuk Lembaga Kemasyarakatan Desa sesuai dengan Kebutuhan. Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan Desa dalam pasal 2 disebutkan bahwa harus melibatkan unsur-unsur yang ada di Desa, serta ditetapkan dengan Peraturan Desa dengan memperhatikan Prakarsa Masyarakat Desa. Unsur-unsur yang ada di Desa diantaranya:

- a. Rukun tetangga;
- b. Rukun Warga;
- c. Pemberdayaan kesejahteraan keluarga;
- d. Karang Taruna;
- e. Lembaga pemberdayaan masyarakat atau sebutan lain sesuai kondisi budaya setempat.

Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan Desa mempunyai maksud dan Tujuan. PP Nomor 72 Tahun 2005, PERMENDAGRI Nomor 5 Tahun 2007 dan PERDA Nomor 16 Tahun 2006 menyatakan bahwa maksud dan tujuan dibentuknya Lembaga Kemasyarakatan Desa adalah dalam rangka membantu pemerintah Desa dan merupakan mitra Pemerintah Desa dalam memberdayakan masyarakat Desa. Dalam PERDA Nomor 16 tahun 2006 Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan harus diberi nama yang disesuaikan dengan kondisi sosial, budaya setempat dan harus ditetapkan dengan Peraturan Desa.

Berkaitan dengan tugas pokok dan fungsi lembaga kemasyarakatan Desa, disebutkan dalam PP Nomor 72 Tahun 2005, PERMENDAGRI Nomor 5 Tahun

2007 dan PERDA Nomor 16 Tahun 2006, bahwa tugas pokok Lembaga Kemasyarakatan Desa meliputi:

- a. Menyusun rencana pembangunan secara partisipatif;
- b. Melaksanakan, mengendalikan, memanfaatkan, memelihara dan mengembangkan pembangunan secara partisipatif;
- c. Menggerakkan dan mengembangkan partisipasi, gotong royong dan swadaya masyarakat;
- d. Menumbuhkembangkan kondisi dinamis masyarakat dalam rangka pemberdayaan masyarakat.

Sedangkan Lembaga Kemasyarakatan Desa mempunyai fungsi:

- a. Penampungan dan penyaluran aspirasi masyarakat dalam pembangunan;
- b. Penanaman dan pemupukan kerukunan, rasa persatuan dan kesatuan masyarakat dalam rangka memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. Peningkatan kualitas dan percepatan pelayanan pemerintah kepada masyarakat;
- d. Penyusunan rencana, pelaksanaan, pelestarian, dan pengembangan hasil-hasil pembangunan secara partisipatif;
- e. Pemberdayaan dan peningkatan kesejahteraan keluarga; dan
- f. Pemberdayaan hak politik masyarakat.

Kegiatan Lembaga kemasyarakatan ditujukan untuk mempercepat kesejahteraan masyarakat melalui:

- a. Peningkatan Pelayanan Masyarakat;

- b. Peningkatan peran serta masyarakat dalam pembangunan;
- c. Pengembangan kemitraan
- d. Pemberdayaan masyarakat; dan
- e. Pengembangan kegiatan lain sesuai dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat setempat.

Hal tersebut disebutkan dalam PP Nomor 72 Tahun 2005 Pasal 93 dan PERMENDAGRI Nomor 5 Tahun 2007 Pasal 5.

Sedangkan jenis Lembaga Kemasyarakatan menurut PERMENDAGRI Nomor 5 Tahun 2007 pasal 7 terdiri dari:

- a. Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa atau Kelurahan (LPMD/LPMK)/Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa atau Kelurahan (LKMD/LKMK) atau sebutan nama lain;
- b. Lembaga Adat;
- c. Tim Penggerak PKK Desa/Kelurahan;
- d. RT/RW;
- e. Karang Taruna; dan
- f. Lembaga Kemasyarakatan lainnya.

Dalam hal kepengurusan, PP Nomor 72 tahun 2005 menyebutkan bahwa pengurus Lembaga Kemasyarakatan Desa dipilih secara musyawarah dari anggota masyarakat yang mempunyai kemauan, kemampuan, dan kepedulian dalam pemberdayaan masyarakat serta dalam PERDA Kabupaten Malang Nomor 16 Tahun 2006 pengurus Lembaga Kemasyarakatan berasal dari pemuka-pemuka agama, tokoh-tokoh masyarakat serta dari kalangan profesi di Desa setempat.

Pengurus Lembaga Kemasyarakatan Desa juga tidak boleh dirangkap Kepala Desa dan Perangkat Desa. Dalam PERMENDAGRI nomor 5 tahun 2007 pasal 20 pengurus Lembaga Kemasyarakatan terdiri dari:

- e. Ketua;
- f. Sekretaris;
- g. Bendahara; dan
- h. Bidang-bidang sesuai kebutuhan.

Sedangkan menurut PERDA Kabupaten Malang Nomor 16 tahun 2006 pasal 5 susunan organisasi Lembaga kemasyarakatan Desa terdiri dari:

- a. Ketua;
- b. Wakil ketua;
- c. Sekretaris;
- d. Bendahara;

Meskipun terdapat perbedaan mengenai susunan organisasi Lembaga Kemasyarakatan Desa pada PERMENDAGRI Nomor 5 Tahun 2007 dan PERDA Kabupaten Malang Nomor 16 Tahun 2006 seperti tersebut diatas, namun pada PP Nomor 72 Tahun 2005 pasal 94 ayat 2 menyatakan bahwa susunan dan jumlah pengurus Lembaga Kemasyarakatan disesuaikan dengan kebutuhan. PERMENDAGRI Nomor 5 Tahun 2007 juga menyebutkan bahwa masa bhakti pengurus Lembaga Kemasyarakatan di Desa selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pengangkatan dan dapat dipilih kembali untuk periode berikutnya.

Dalam pelaksanaan tata kerja, disebutkan bahwa hubungan Lembaga Kemasyarakatan Desa dengan pemerintah Desa bersifat kemitraan, konsultatif dan

koordinatif dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Sedangkan hubungan Lembaga Kemasyarakatan yang satu dengan Lembaga Kemasyarakatan lainnya yang ada di Desa bersifat kerjasama dan saling membantu yang disebutkan dalam PERDA Kabupaten Malang Nomor 16 Tahun 2006. Sedangkan untuk aturan PERMENDAGRI Nomor 5 Tahun 2007 Pasal 22 ayat 3 Hubungan kerja Lembaga Kemasyarakatan Desa dengan Lembaga Kemasyarakatan Lainnya di Desa bersifat koordinatif dan konsultatif. Sedangkan hubungan kerja Lembaga Kemasyarakatan desa dengan pihak ketiga di desa bersifat Kemitraan.

Berkaitan dengan sumber dana Lembaga Kemasyarakatan Desa dalam PP nomor 72 tahun 2005 pasal 96, PERMENDEGRI nomor 5 tahun 2007 pasal 28 dan PERDA nomor 16 tahun 2006 pasal 9 disebutkan bahwa sumber dana Lembaga Kemasyarakatan Desa diperoleh dari:

- a. Swadaya masyarakat;
- b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
- c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan/atau Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah provinsi;
- d. Bantuan Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Daerah;
- e. Bantuan lain yang sah dan tidak mengikat.

Pembinaan Lembaga Kemasyaratan Desa juga perlu dilakukan baik pembinaan melalui Pemerintah Daerah maupun melalui Kecamatan. Pemerintah Daerah melakukan fungsi bimbingan, pembinaan pengarahan, pengembangan dan pengawasan terhadap Lembaga kemasyarakatan Desa yang pelaksanaannya dilakukan oleh instansi yang berwenang. Sedangkan melalui camat melakukan

pembinaan terhadap kegiatan-kegiatan Lembaga Kemasyarakatan Desa dan bertanggung jawab atas berfungsinya Lembaga Kemasyarakatan Desa dengan baik diwilayah masing-masing.

Sedangkan menurut PERMENDARI Nomor 5 Tahun 2007 pasal 23 Pemerintah dan pemerintah provinsi wajib membina Lembaga Kemasyarakatan Sedangkan Pemerintah kabupaten wajib membina dan mengawasi Lembaga Kemasyarakatan. Pembinaan pemerintah menurut pasal 24 meliputi:

- a. Memberikan pedoman dan standar pelaksanaan lembaga kemasyarakatan;
- b. Memberikan pedoman pendidikan dan pelatihan;
- c. Memberikan pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif;
- d. Memberikan bimbingan, supervisi dan konsultasi terhadap Lembaga Kemasyarakatan; dan
- e. Memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan Lembaga Kemasyarakatan.

Pembinaan Pemerintah provinsi menurut pasal 25 meliputi:

- a. Memberikan pedoman pelaksanaan lembaga kemasyarakatan.
- b. Memberikan bantuan pembiayaan dari provinsi kepada Lembaga Kemasyarakatan.
- c. Memfasilitasi pemerintah daerah Kabupaten/Kota dalam penyusunan peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang Lembaga Kemasyarakatan.
- d. Melakukan pengawasan peraturan daerah Kabupaten/Kota yang berkaitan dengan Lembaga Kemasyarakatan.
- e. Melaksanakan pendidikan dan pelatihan tertentu skala provinsi.

- f. Memberikan bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan serta pemberdayaan Lembaga Kemasyarakatan.
- g. Memberikan penghargaan atas prestasi Lembaga Kemasyarakatan tingkat provinsi.

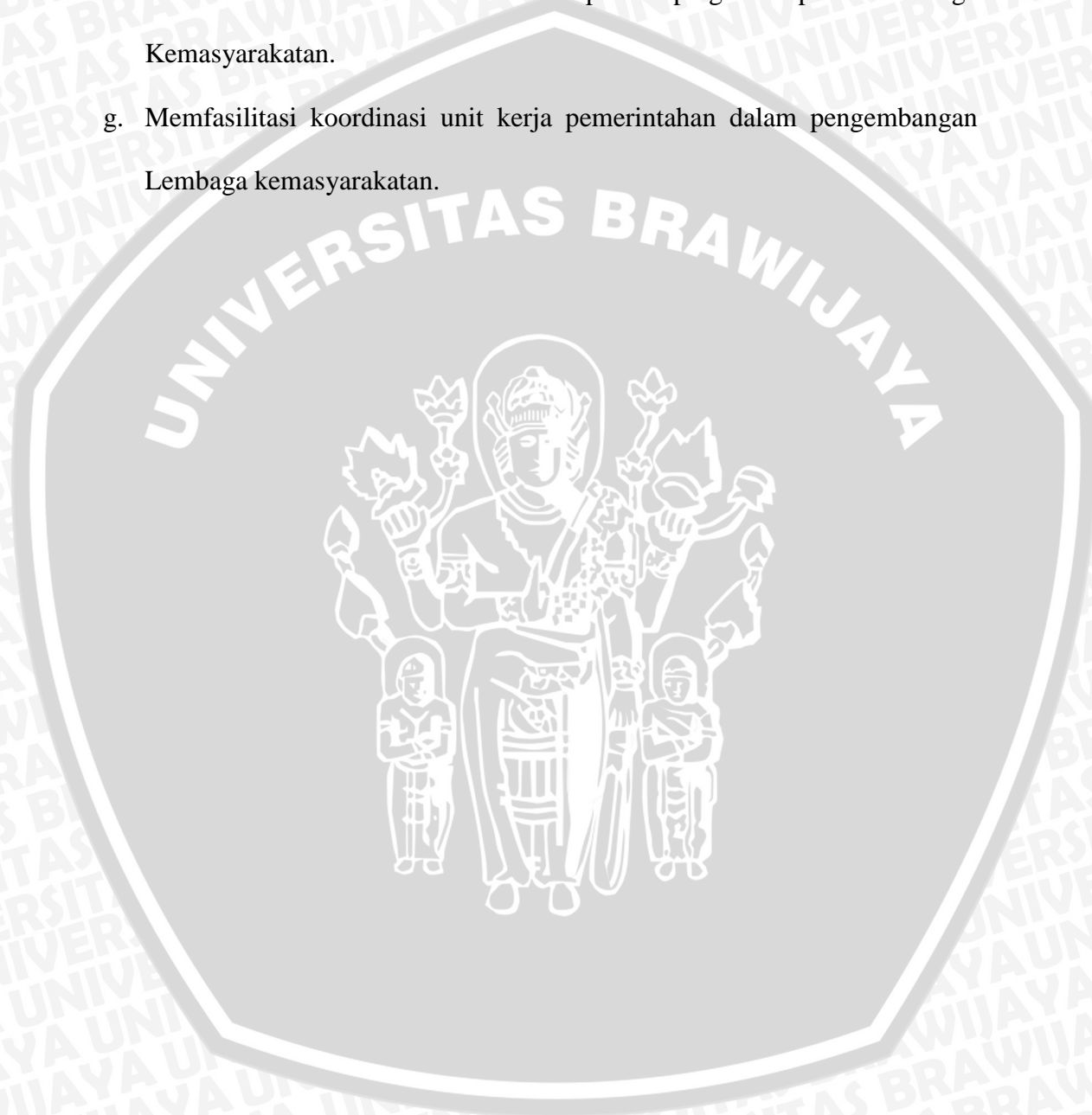
Sedangkan pembinaan dan pengawasan pemerintah Kabupaten/Kota adalah:

- a. Memberikan pedoman teknis pelaksanaan dan pengembangan Lembaga Kemasyarakatan.
- b. Memberikan pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif.
- c. Menetapkan bantuan pembiayaan alokasi dana untuk pembinaan dan pengembangan Lembaga Kemasyarakatan.
- d. Melakukan bimbingan, supervisi dan konsultasi pelaksanaan serta pemberdayaan Lembaga Kemasyarakatan.
- e. Melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Lembaga Kemasyarakatan.
- f. Memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan Lembaga Kemasyarakatan.

Pembinaan dan pengawasan Carnal meliputi:

- a. Memfasilitasi penyusunan peraturan Desa yang berkaitan dengan Lembaga Kemasyarakatan.
- b. Memfasilitasi pelaksanaan tugas, fungsi, dan kewajiban Lembaga Kemasyarakatan.
- c. Memfasilitasi penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif.
- d. Memfasilitasi pelaksanaan pemberdayaan masyarakat.

- e. Memfasilitasi kerjasama antar Lembaga Kemasyarakatan dan kerjasama Lembaga Kemasyarakatan dengan pihak ketiga.
- f. Memfasilitasi bantuan teknis dan pendampingan kepada Lembaga Kemasyarakatan.
- g. Memfasilitasi koordinasi unit kerja pemerintahan dalam pengembangan Lembaga kemasyarakatan.



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Jenis-jenis metode penelitian dapat diklasifikasikan berdasarkan tujuan dan tingkat kealamiahannya terhadap objek yang diteliti. Berdasarkan tujuan, penelitian dapat dibedakan menjadi penelitian dasar (*basic research*), penelitian terapan (*applied research*), dan penelitian pengembangan (*research and development*). Sedangkan berdasarkan tingkat kealamiahannya, penelitian dapat dibedakan menjadi metode penelitian eksperimen, survei, dan naturalistik (Sugiyono, 2009).

Penelitian dasar Menurut Jujun S. Suriasumantri (dalam Sugiyono, 2009:4) “adalah penelitian yang bertujuan menemukan pengetahuan baru yang sebelumnya belum pernah diketahui”. Sedangkan penelitian terapan adalah bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah kehidupan praktis. Sedangkan penelitian pengembangan menurut Borg and Gall (dalam Sugiyono, 2009:4) merupakan jembatan antara penelitian dasar dengan penelitian terapan dan bersifat *longitudinal* (beberapa tahap).

Selain itu, berdasarkan tingkat kealamiahannya terdiri dari metode penelitian eksperimen, survei, dan naturalistik. Metode penelitian eksperimen merupakan metode penelitian yang digunakan untuk mencari pengaruh perlakuan tertentu. Metode survei digunakan untuk mendapatkan data dari tempat tertentu yang alamiah (bukan buatan), tetapi peneliti melakukan perlakuan dalam pengumpulan

data. Untuk metode naturalistik atau kualitatif digunakan untuk meneliti pada tempat yang alamiah, dan peneliti tidak membuat perlakuan (Sugiyono, 2009).

Dalam penelitian ini, jenis penelitian adalah kualitatif yang juga disebut naturalistik karena penelitian dilakukan pada kondisi alamiah, dan sering disebut juga penelitian etnografi karena pada awalnya metode ini lebih banyak digunakan untuk penelitian antropologi budaya (Sugiyono, 2009:8). Dengan menggunakan analisis deskriptif dengan tujuan agar memperoleh data yang mendalam berkenaan dengan implementasi kebijakan penataan lembaga kemasyarakatan.

Permasalahan dalam penelitian ini memang sangat tepat dengan pemilihan jenis penelitian kualitatif, dikarenakan menurut Sugiyono (2009:24) terdapat beberapa alasan dalam penggunaan metode kualitatif antara lain sebagai berikut:

1. Penelitian kualitatif digunakan untuk memahami makna dibalik data yang Nampak. Gejala sosial tidak bisa difahami berdasarkan ucapan dan tindakan seseorang.
2. Penelitian kualitatif digunakan untuk memahami interaksi sosial yang terjadi di masyarakat. Penelitian ini sangat berkaitan dengan kegiatan sosial yang terjadi pada kehidupan bermasyarakat.
3. Memahami perasaan seseorang

Dengan demikian penelitian ini sangat cocok diteliti menggunakan jenis penelitian kualitatif dikarenakan fokus dari penelitian ini adalah aktifitas kehidupan sosial bermasyarakat dan berkaitan dengan hal-hal yang sulit diukur menggunakan angka-angka. Selain jenis penelitian hal berikutnya yang dapat membantu proses penelitian adalah berkenaan dengan fokus penelitian.

B. Fokus Penelitian

Dalam penelitian kualitatif gejala yang muncul bersifat menyeluruh atau holistik, sehingga penelitian kualitatif tidak menetapkan penelitiannya hanya berdasarkan variabel penelitian, tetapi keseluruhan situasi sosial yang meliputi, tempat (*place*), pelaku (*actor*), dan aktivitas (*activity*) yang berinteraksi secara sinergis. Karena terlalu luasnya masalah, maka dalam penelitian perlu dibatasi. Batasan masalah dalam penelitian kualitatif disebut dengan fokus. Fokus penelitian kualitatif adalah untuk membatasi studi dan bidang kajian penelitian. Menurut (Sugiyono, 2006:233) “batasan masalah dalam penelitian kualitatif disebut dengan fokus, yang berisi pokok masalah yang masih bersifat umum”. Dengan demikian fokus permasalahan sangat penting untuk membatasi permasalahan sehingga lebih mudah untuk diteliti. Dalam memilih fokus penelitian, data-data yang ada terlebih dahulu dipilah dan dipilih untuk dilihat fokus mana yang lebih penting untuk diteliti.

Fokus dari penelitian ini antara lain sebagai berikut:

1. Implementasi kebijakan Penataan Lembaga Kemasyarakatan Desa yang meliputi:
 - 1) Ukuran dan Tujuan Kebijakan
 - 2) Sumber-sumber Kebijakan
 - 3) Ciri-ciri atau Sifat Badan/instansi pelaksana
 - 4) Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
 - 5) Sikap para pelaksana
 - 6) Lingkungan ekonomi, social, dan politik.

2. Faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan penataan lembaga kemasyarakatan
 - a. Faktor Pendukung
 - b. Faktor penghambat

C. Pemilihan Lokasi dan Situs Penelitian

Pemilihan lokasi dan situs penelitian perlu diketahui oleh peneliti dengan baik karena dengan mengetahui alasan pemilihan lokasi dan situs menjadikan peneliti tertarik untuk melakukan penelitian. Lokasi Penelitian adalah tempat yang berkaitan dengan sasaran atau permasalahan penelitian dan juga merupakan salah satu jenis sumber data yang dapat dimanfaatkan oleh peneliti (Sutopo, 2002:52).

Penelitian ini dilakukan pada di desa Ngadas Kecamatan Poncokusumo Kabupaten Malang. Pemilihan lokasi penelitian tersebut dikarenakan Desa Ngadas merupakan satu-satunya desa di Kabupaten Malang yang masih mempertahankan adat asli masyarakat yakni adat suku Tengger. Sehingga keberadaan Lembaga Kemasyarakatan dalam masyarakat yang masih mempertahankan adat istiadat menjadi menarik untuk diteliti. Disamping itu desa ini juga mempunyai potensi-potensi alam, sosial dan kultural yang mendukung penelitian. Sedangkan situs dari penelitian ini adalah Lembaga Kemasyarakatan yang ada di desa Ngadas Kecamatan Poncokusumo Kabupaten Malang.

D. Sumber Data

Sumber data adalah sumber dari mana data diperoleh. Sumber data penelitian ini bersumber dari :

1. Data Primer

Data primer adalah sumber data yang diperoleh langsung dari sumber asli dan tidak melalui perantara. Dalam penelitian ini sumber data primer adalah melalui wawancara dengan berbagai narasumber seperti: Kepala Desa Ngadas, warga desa, kepala Bagian Tata Pemerintahan Desa Kabupaten Malang, dan Camat Poncokusumo, serta ketua masing-masing Lembaga Kemasyarakatan Desa Ngadas.

Selain wawancara data primer dalam penelitian ini berupa observasi secara langsung yang dilakukan oleh peneliti. Wawancara dan observasi tersebut dilakukan agar dapat memberikan data-data secara langsung dan lebih akurat yang dapat memperkaya kajian dari penelitian ini.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang bersumber dari media perantara (diperoleh dan dicatat pihak lain). Data sekunder dalam penelitian ini berupa dokumen-dokumen dari pemerintah Kabupaten maupun pemerintah Desa yang dapat melengkapi keakuratan penelitian ini, selain itu berbagai peraturan dan referensi terkait juga digunakan oleh peneliti dalam melengkapi data-data penelitian.

E. Pengumpulan Data

Dilihat dari teknik pengumpulan data penelitian, teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini berupa teknik interview atau wawancara, observasi dan dokumentasi.

1. Wawancara

Dalam melakukan wawancara, peneliti mempunyai tujuan tertentu agar pembicaraan tidak sia-sia. Oleh karena itu menurut Emzir (2012:50) peneliti yang melakukan wawancara mempunyai tiga kewajiban, yaitu:

- a) Memberitahu informan tentang hakikat penelitian dan pentingnya kerjasama mereka dengan peneliti
- b) Menghargai informan atas kerjasamanya
- c) Memperoleh informasi dan data yang diinginkan

Berdasarkan bentuk-bentuk pertanyaan yang diajukan, menurut Emzir (2012:51) wawancara dapat dibagi menjadi tiga macam, yaitu:

- 1) Wawancara tertutup, adalah wawancara dengan mengajukan pertanyaan yang menuntut jawaban-jawaban tertentu. Misalnya pertanyaan yang memerlukan jawaban ya atau tidak atau setuju, atau ragu-ragu. Wawancara ini mempunyai keistimewaan mudahnya mengklasifikasikan dan menganalisis data secara statistik. Wawancara tertutup, disebut juga Wawancara terstruktur. Wawancara terstruktur digunakan sebagai teknik pengumpulan data, bila peneliti atau pengumpul data telah mengetahui dengan pasti tentang informasi apa yang akan diperoleh. Oleh karena itu, dalam melakukan wawancara peneliti telah menyiapkan instrument

penelitian berupa pertanyaan tertulis yang alternatif jawabannya pun telah disiapkan.

- 2) Wawancara terbuka, adalah wawancara yang dilakukan peneliti dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang tidak dibatasi jawabannya. Wawancara jenis ini memiliki kelebihan dari segi kekayaan data, akan tetapi sulit untuk mengklasifikasikan jawaban yang diajukan. Wawancara terbuka juga disebut dengan wawancara tidak terstruktur. Yaitu wawancara yang bebas dimana peneliti tidak menggunakan pedoman wawancara yang telah tersusun secara sistematis dan lengkap untuk pengumpulan datanya.
- 3) Wawancara tertutup terbuka, merupakan gabungan wawancara jenis pertama dan kedua. Wawancara jenis ini paling banyak digunakan karena menggabungkan kelebihan dari dua jenis wawancara diatas dari segi kekayaan data dan megklasifikasikan analisis data secara statistik. Wawancara tertutup terbuka juga disebut wawancara semiterstruktur. Wawancara semiterstuktur dalam pelaksanaannnya lebih bebas bila dibandingkan wawancara terstruktur atau tertutup. Tujuan dari wawancara jenis ini adalah untuk menemukan permasalahan secara lebih terbuka, dimana fihak yang diwawancara dimintai pendapat dan ide-idenya.

Sedangkan, berdasarkan tujuannya, menurut Garabiyah dalam Emzir (2012:39) wawancara dapat diklasifikasikan menjadi empat jenis, antara lain:

- 1) Wawancara *survey*, dipergunakan untuk memperoleh informasi dari informan yang merupakan bukti dalam lapangan yang menjadi populasi

dari penelitian yang dimaksud. Wawancara jenis ini digunakan untuk mensurvei pendapat umum tentang urusan politik tertentu, survei harapan, keinginan dan lain sebagainya.

- 2) Wawancara diagnostik, dipergunakan untuk memahami suatu masalah, faktor-faktor penyebab munculnya, dimensi-dimensinya secara kasus, dan sejauhmana bahayanya.
- 3) Wawancara terapi, dipergunakan untuk memungkinkan para informan memahami dirinya secara lebih baik dan terencana untuk terapi sesuai dengan permasalahannya.
- 4) Wawancara konseling, digunakan untuk memungkinkan seseorang yang diwawancarai dengan partisipasi peneliti untuk memahami masalah pribadi dan berkaitan dengan upaya yang lebih baik untuk mengatasi masalah tersebut.

Dalam penelitian ini jenis wawancara yang digunakan adalah wawancara semiterstruktur atau tertutup terbuka dan teknik wawancara survei, dengan demikian diharapkan data yang diperoleh akan lebih kaya akan informasi. Peneliti juga menyiapkan pedoman wawancara untuk mewawancarai pihak yang diwawancarai untuk mendapatkan data.

d) Observasi

Sanafiah Faisal (dalam Sugiyono, 2009:226) mengklasifikasikan observasi menjadi observasi partisipatif, observasi yang secara terang-terangan dan samar, observasi yang tak berstruktur.

1) Observasi partisipatif

Observasi partisipatif berarti, peneliti terlibat langsung dengan kegiatan sehari-hari orang yang sedang diamati atau yang digunakan sebagai sumber data penelitian. Dalam observasi jenis ini peneliti ikut melakukan apa yang dikerjakan oleh sumber data dan ikut merasakan suka dukanya. Keunggulan dari jenis observasi ini adalah data yang diperoleh lebih lengkap, tajam, dan sampai mengetahui pada tingkat makna dari setiap perilaku yang nampak. Kelebihan lainnya adalah keterpercayaan data dan kelengkapannya karena dikumpulkan dari lingkungan yang alami, disamping itu juga memberikan peneliti kesempatan lebih luas untuk dapat mengamati aspek-aspek perilaku yang tersembunyi.

2) Observasi terus terang atau tersamar

Dalam hal ini, peneliti dalam melakukan pengumpulan data menyatakan terus terang kepada sumber data, bahwa peneliti sedang melakukan penelitian. Tetapi dalam suatu saat peneliti juga tidak terus terang atau tersamar dalam observasi, hal ini untuk menghindari suatu data yang dicari merupakan data yang masih dirahasiakan. Kemungkinan kalau dilakukan dengan terus terang, maka peneliti tidak akan diijinkan melakukan observasi.

3) Observasi tak terstruktur

Observasi tidak terstruktur adalah observasi yang tidak disampaikan secara sistematis tentang apa yang akan diobservasi. Hal ini dilakukan karena peneliti tidak tahu secara pasti tentang apa yang akan diamati. Dalam

melakukan pengamatan, peneliti tidak menggunakan instrumen yang telah baku, tetapi hanya berupa rambu-rambu pengamatan. Dalam observasi jenis ini peneliti melihat atau mendengarkan pada situasi sosial tertentu tanpa partisipasi aktif didalamnya.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan observasi tidak terstruktur. Fokus observasi akan berkembang selama kegiatan observasi berlangsung. Teknik pengumpulan data menggunakan observasi mempunyai beberapa manfaat, beberapa manfaat observasi menurut Patton dalam Sugiyono (2009:228) antara lain:

- 1) Dengan observasi dilapangan, peneliti akan mampu memahami konteks data dalam keseluruhan situasi sosial, sehingga dapat memperoleh pandangan yang holistik dan menyeluruh.
- 2) Dengan observasi, peneliti dapat melihat hal-hal yang kurang atau tidak diamati orang lain.
- 3) Dengan observasi, peneliti dapat menemukan hal-hal yang diluar responden, sehingga peneliti memperoleh gambaran yang lebih komprehensif.

Sedangkan berkenaan dengan objek penelitian dalam penelitian kualitatif yang diobservasi, menurut Spredley (dalam sugiyono, 2009:229) dinamakan situasi sosial, yang terdiri atas tiga komponen yaitu *place* (tempat), *actor* (pelaku), dan *activities* (aktivitas). Tiga elemen tersebut dapat diperluas sehingga yang dapat diamati oleh peneliti adalah:

- 1) *Space*, ruang dalam aspek fisiknya.
- 2) *Actor*, yaitu semua orang yang terlibat dalam situasi sosial.
- 3) *Activity*, yaitu seperangkat kegiatan yang dilakukan orang.
- 4) *Object*, yaitu benda-benda yang terdapat ditempat penelitian.
- 5) *Act*, yaitu perbuatan atau tindakan-tindakan tertentu.
- 6) *Event*, yaitu rangkaian aktivitas yang dikerjakan orang-orang.
- 7) *Time*, yaitu urutan kegiatan.
- 8) *Goal*, yaitu tujuan yang ingin dicapai orang-orang.

- 9) *Feeling*, yaitu emosi yang dirasakan dan diekspresikan oleh orang-orang.

Menurut Spredley Sebagaimana dikutip dalam Sugiyono (2009:231) untuk melakukan observasi terdapat tiga tahapan. Tahapan tersebut adalah:

- 1) Observasi deskriptif, dilakukan peneliti pada saat memasuki situasi sosial tertentu sebagai objek penelitian. Pada tahap ini, peneliti belum membawa masalah yang akan diteliti, sehingga peneliti melakukan penelitian secara umum. Oleh karena itu data dari observasi ini belum tertata. Observasi tahap ini disebut sebagai *grand tour observation*, dan peneliti menghasilkan kesimpulan pertama. Dilihat dari segi analisis, maka peneliti melakukan analisis domain.
- 2) Observasi terfokus, pada tahap ini peneliti telah mempunyai fokus pada aspek tertentu. Oleh karena itu, tahap ini dinamakan observasi terfokus. Dari segi analisis data, pada tahap ini peneliti melakukan analisis taksonomi sehingga dapat menemukan fokus, yang selanjutnya menghasilkan kesimpulan ke dua.
- 3) Observasi terseleksi, pada tahap observasi ini penelliti telah menguraikan fokus yang ditemukan sehingga data lebih rinci. Dari segi analisis data, pada tahap ini peneliti melakukan analisis komponensial, yang pada akhirnya dapat menemukan hubungan antara kategori satu dengan kategori lainnya.

e) Dokumentasi

Teknik pengumpulan data menggunakan dokumentasi merupakan pengumpulan data berdasarkan catatan peristiwa yang sudah berlalu baik berupa tulisan, gambar, maupun benda seperti dokumen-dokumen, perundang-undangan, foto, benda sejarah serta dokumen-dokumen lainnya yang dapat menambah kekayaan data serta akurasi data dan sebagai pelengkap dari penggunaan metode observasi dan wawancara dari penelitian ini.

F. Instrumen Penelitian

Dalam melakukan penelitian terdapat dua hal yang mempengaruhi kualitas hasil penelitian, yaitu kualitas instrumen penelitian dan kualitas pengumpulan data. Oleh karena itu, instrumen penelitian harus digunakan secara tepat dalam pengumpulan data. Dalam penelitian kualitatif, yang menjadi instrumen atau alat penelitian utama adalah peneliti itu sendiri. Oleh karena itu, peneliti sebagai instrumen juga harus divalidasi. Validasi terhadap peneliti sebagai instrumen meliputi validasi terhadap pemahaman metode penelitian kualitatif, penguasaan wawasan terhadap bidang yang diteliti, kesiapan peneliti untuk memasuki objek penelitian baik secara akademik maupun logistik. Yang melakukan validasi adalah peneliti sendiri (Sugiyono, 2009).

Peneliti sebagai instrumen penelitian dalam penelitian kualitatif, berfungsi menetapkan fokus penelitian, memilih informan sebagai sumber data, melakukan pengumpulan data, menilai kualitas data, analisi data, menafsirkan data, dan membuat kesimpulan atas temuannya (Sugiyono, 2009).

Dalam penelitian ini instrumen penelitian yang digunakan adalah peneliti sendiri, pedoman wawancara, *tape recorder*, kamera, serta catatan lapang hasil temuan-temuan selama penelitian

G. Metode Analisis

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini mengacu pada metode analisis dari Cresswell. Hal ini dikarenakan, metode analisis Cresswell dapat dipahami dengan mudah dengan alur atau tahapan-tahapan yang jelas. Sehingga dapat memudahkan peneliti dalam menganalisis data penelitian. Tahapan analisis data menurut Cresswell adalah sebagai berikut:

1. Sebelum memulai analisis data yang perlu dipersiapkan berupa data mentah seperti data lapangan, gambar, dan lain sebagainya.
2. Langkah 1. Mengolah dan mempersiapkan Data untuk dianalisis.

Langkah ini melibatkan transkripsi wawancara, men-scaning materi, mengetik data lapangan, atau memilah-milah dan menyusun data tersebut kedalam jenis-jenis yang berbeda tergantung pada sumber informasi.

2. Langkah 2. Membaca keseluruhan data.

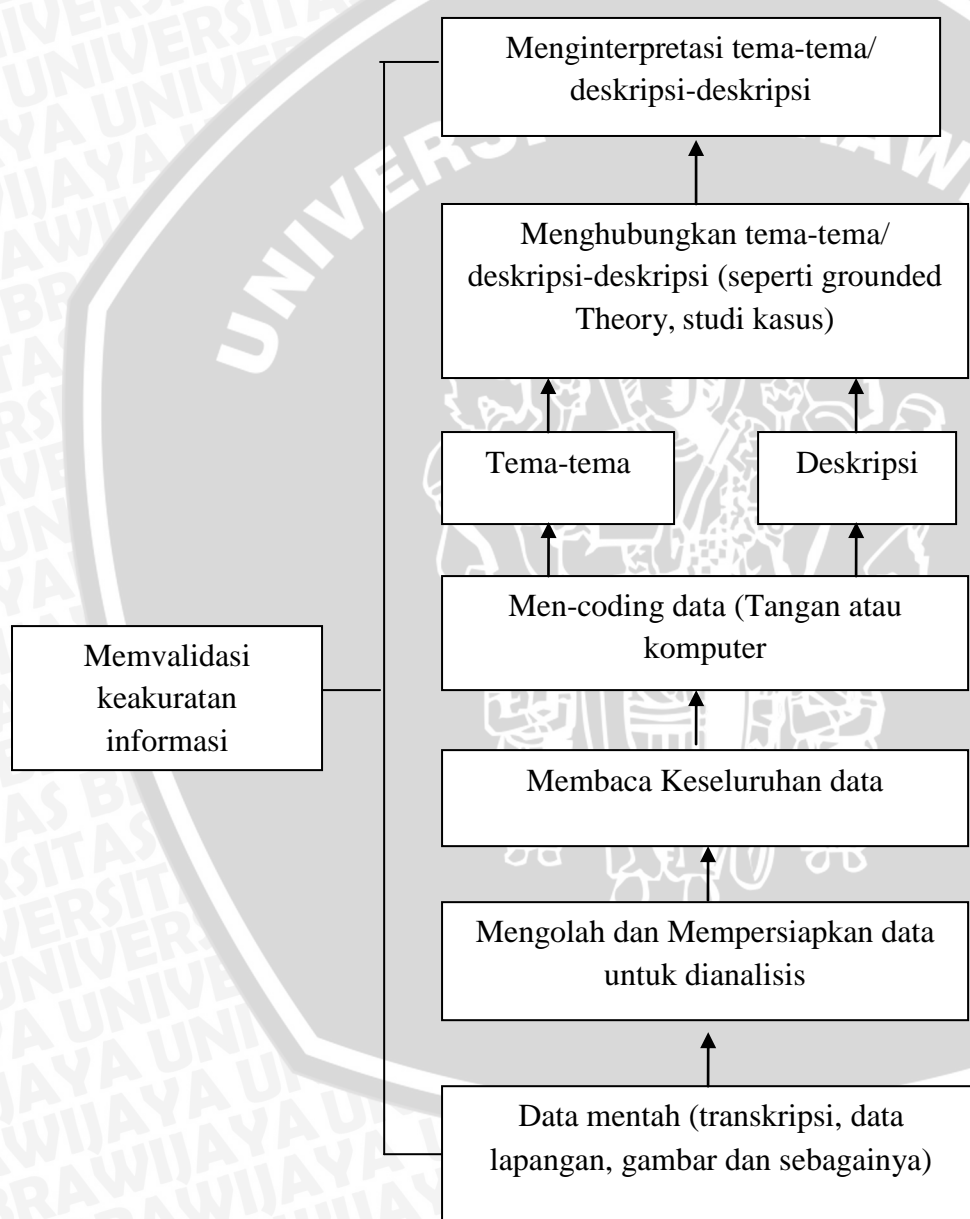
Langkah pertama adalah membangun *general sense* atas informasi yang diperoleh dan merefleksikan maknanya secara keseluruhan. Gagasan umum apa yang terkandung dalam perkataan partisipan?. Pada tahap ini, para peneliti kualitatif terkadang menulis catatan-catatan khusus atau gagasan-gagasan umum tentang data yang diperoleh.

3. Langkah 3. Menganalisis lebih detail dengan meng-coding data.

Coding merupakan proses mengolah materi/informasi menjadi segmen-segmen tulisan sebelum memaknainya. Langkah ini melibatkan beberapa tahap: mengambil data tulisan atau gambar yang telah dikumpulkan selama proses pengumpulan, mensegmentasi kalimat-kalimat (atau paragraf-paragraf) atau gambar-gambar tersebut ke dalam kategori-kategori, kemudian melabeli kategori-kategori ini dengan istilah-istilah khusus, yang sering kali didasarkan pada istilah/bahasa yang benar-benar berasal dari partisipan.

4. Langkah 4. Terapkan proses *coding* untuk mendeskripsikan *setting*, orang-orang, kategori-kategori, dan tema-tema yang akan dianalisis. Deskripsi ini melibatkan usaha penyampaian informasi secara detail mengenai orang-orang, lokasi-lokasi, atau peristiwa-peristiwa dalam *setting* tertentu
5. Langkah 5. Tunjukkan bagaimana deskripsi dan tema-tema ini akan disajikan kembali dalam narasi/laporan kualitatif. Pendekatan yang paling populer adalah dengan menerapkan pendekatan naratif dalam menyampaikan hasil analisis. Pendekatan ini bisa meliputi pembahasan tentang kronologi peristiwa, tema-tema tertentu (lengkap dengan subtema-subtema, ilustrasi-ilustrasi khusus, perspektif-perspektif, dan kutipan-kutipan), atau tentang keterhubungan antar tema.
6. Langkah 6. Menginterpretasi atau memaknai data. Mengajukan pertanyaan seperti “pembelajaran apa yang bisa diambil dari semua ini?” akan membantu peneliti mengungkap esensi dari suatu gagasan. Pelajaran ini dapat berupa interpretasi pribadi peneliti, dengan berpijak pada kenyataan bahwa peneliti membawa kebudayaan, sejarah, dan pengalaman pribadinya kedalam

penelitian. Interpretasi juga bisa berupa makna yang berasal dari perbandingan antara hasil penelitian dengan informasi yang berasal dari perbandingan antara hasil penelitian dengan informasi yang berasal dari literatur atau teori.



Gambar 6. Analisis Data dalam Penelitian Kualitatif

Sumber: Cresswell, 2012:277

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

1. Gambaran Umum Kabupaten Malang

a. Keadaan Geografis



Gambar 7. Peta Kabupaten Malang

Sumber: www.infokepanjen.com

Kabupaten Malang merupakan salah satu kabupaten di wilayah Jawa Timur yang mempunyai luas wilayah 3.530,65 Km². Jumlah penduduk Kabupaten

Malang adalah 2.764.969 Jiwa. Kabupaten Malang merupakan Kabupaten yang mempunyai jumlah Kecamatan Terbanyak di wilayah Jawa Tmur (Dephut.go.id) Wilayah Kabupaten Malang terdiri dari 33 Kecamatan, 12 Kelurahan, dan 378 Desa. Dengan Ibukota Kepanjen Kabupetan Malang mempunyai Batas wilayah bagian utara berbatasan dengan Kabupaten Pasuruan dan Kabupaten Mojokerto. Pada bagian selatan berbatasan langsung dengan Samudera Indonesia. Sedangkan pada bagian barat berbatasan dengan kabupaten Blitar dan Kabupaten Kediri. Dan untuk batas timur adalah Kabupaten Probolinggo dan Kabupaten Lumajang.

Tabel 5. Profil Kabupaten Malang

Nama Resmi	: Kabupaten Malang
Ibukota	: Kepanjen
Provinsi	: Jawa Timur
Batas Wilayah	: Utara: Kabupaten Pasuruan dan Kabupaten Mojokerto Selatan: Samudera Indonesia Barat: Kabupaten Blitar dan Kabupaten Kediri Timur: Kabupaten Probolinggo, Kabupaten Lumajang
Luas Wilayah	: 3.530,65 Km ²
Jumlah Penduduk	: 2.764.969 Jiwa
Wilayah Administrasi	: Kecamatan : 33, Kelurahan : 12, Desa : 378

Sumber : www.Kemendagri.go.id

b. Lambang, Visi, dan Misi Kabupaten Malang

1) Lambang



- | | |
|---------------------|-----------------------------------------------------------|
| 1. MERAH PUTIH | : Perisai Segi Lima |
| 2. MERAH | : Tulisan Kabupaten Malang |
| 3. KUNING EMAS | : Garis tepi atap kubah |
| 4. HIJAU | : Warna dasar kubah |
| 5. HIJAU | : Gunung Berapi |
| 6. PUTIH | : Asap |
| 7. PUTIH DAN HITAM | : Keris |
| 8. PUTIH | : Buku terbuka |
| 9. BIRU TUA | : Laut |
| 10. PUTIH | : Gelombang laut (Jumlah 19) |
| 11. KUNING EMAS | : Butir padi (Jumlah 45) |
| 12. PUTIH | : Bunga kapas (Jumlah 8) |
| 13. HIJAU | : Daun kapas (Jumlah 17) |
| 14. KUNING EMAS | : Bintang bersudut lima |
| 15. PUTIH DAN HITAM | : Pita terbentang dengan sesanti Satata Gama Kartaraharja |
| 16. KUNING EMAS | : Rantai (Jumlah 7) |

Makna dari lambang tersebut menggambarkan Jiwa Nasional Bangsa Indonesia yang suci dan berani, dimana segala usaha ditujukan untuk kepentingan Nasional berlandaskan Falsafah Pancasila dilukiskan dengan **Perisai Segi Lima** dengan garis tepi tebal berwarna **Merah Putih**. **Kubah**

dengan garis tepi atapnya berwarna **Kuning Emas** dan warna dasar **hijau** mencerminkan papan atau tempat bernaung bagi kehidupan rohani dan jasmani diruang lingkup Daerah Kabupaten Malang yang subur makmur. **Bintang bersudut lima** berwarna **kuning emas**, mencerminkan Ketuhanan Yang Maha Esa berdasarkan Falsafah Pancasila yang Luhur dan Agung. **Untaian Padi** berwarna **kuning emas**, **daun kapas** berwarna **hijau** serta **bungan kapas** berwarna **putih** mencerminkan tujuan Masyarakat adil dan makmur.

Daun Kapas berjumlah 17 (Tujuh Belas), **Bunga Kapas** berjumlah 8 (Delapan), **Gelombang Laut** berjumlah 45 (Empat Puluh Lima) mencerminkan semangat perjuangan Proklamasi 17 Agustus 1945. **rantai** berwarna **Kuning Mas** mencerminkan Persatuan dan Keadilan **Gunung Berapi** berwarna **Hijau** mencerminkan potensi Alam Daerah Kabupaten Malang sedangkan **Asap** berwarna **Putih** mencerminkan semangat yang tak pernah kunjung padam. **Laut** mencerminkan kekayaan alam yang ada di daerah Kabupaten Malang sedangkan warna **Biru Tua** mencerminkan cita-cita yang abadi dan tak pernah padam.

Keris yang berwarna **Hitam** dan **Putih** mencerminkan Jiwa Kepahlawanan dan Kemegahan sejarah Daerah Kabupaten Malang. **Buku Terbuka** berwarna **putih** mencerminkan tujuan meningkatkan kecerdasan rakyat untuk kemajuan. Sesanti **Satata Gama Karta Raharja** mencerminkan Masyarakat adil dan makmur materiil dan spirituail disertai dasar kesucian yang langgeng (abadi).

2) Visi

Pada Tahun 2015. Terwujudnya Kabupaten Malang Yang Mandiri, Agamis, Demokratis, Produktif, Maju, Aman, Tertib dan Berdaya Saing. “MADEP MANTEB”.

Pada visi tersebut terdapat 8 kata kunci yaitu : mandiri, agamis, demokratis, produktif, maju, aman, tertib, dan berdaya asing, artinya dalam rangka mencapai tujuan umum pembangunan Kabupaten Malang yaitu Masyarakat sejahtera maka dalam 5 tahun yang akan datang ini di perlukan upaya memujudkan :

1. **Mandiri:** yang di maknai dengan: 1) kemandirian pengelolaan daerah berupa kebijakan Pemerintah Daerah yang mengutamakan kemampuan daerah dalam rangka mengelola potensi Sumber Daya Alam (SDA) dan buatan yang di dukung oleh kemampuan Sumber Daya Manusia (SDM), energi, infrastruktur, dan pelayanan publik. 2) kemandirian masyarakat berupa sikap dan kondisi masyarakat yang memiliki semangat *entrepreneurship* untuk semakin mampu memenuhi kebutuhan dengan mengandalkan kemampuan dan kekuatan sendiri. Inti dari pengertian kemandirian adalah semakin berkembangnya jiwa *leadership* di kalangan pemerintah dan semangat *entrepreneurship* di kalangan masyarakat luas.
2. **Agamis:** yang dimaknai dengan kondisi masyarakat yang senantiasa menerapkan nilai-nilai agama dalam kehidupan sehari-hari dan senantiasa meningkatkan kualitas keamanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang

Maha Esa serta berakhlak mulia yang diharapkan berdampak terhadap keamanan, ketertiban, dan produktivitas tinggi.

3. **Demokratis:** yang dimaknai dengan penyelenggaraan pemerintahan yang melibatkan partisipasi masyarakat, dengan sikap saling menghargai perbedaan dalam berfikir, bertindak, maupun pengambilan keputusan bersama yang berlandaskan hukum dan keadilan.
4. **Produktif:** yang dimaknai dengan semakin meningkatnya kualitas kinerja masyarakat sebagai pilar utama peningkatan perekonomian daerah.
5. **Maju:** yang dimaknai dengan semakin meningkatnya kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) dan hasil-hasil pembangunan yang ditandai dengan semakin meningkatnya indeks pembangunan manusia.
6. **Aman:** yang dimaknai dengan semakin meningkatnya keamanan masyarakat dan terlaksananya penegakan hukum yang berkeadilan tanpa memandang kedudukan, pangkat, jabatan seseorang serta terciptanya penghormatan pada hak-hak asasi manusia.
7. **Tertib:** yang dimaknai dengan semakin meningkatnya kepatuhan masyarakat terhadap berbagai peraturan hukum yang berlaku.
8. **Berdaya Saing:** yang dimaknai dengan semakin meningkatnya kualitas produk usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi untuk bersaing di pasar lokal maupun nasional serta semakin meningkatnya daya saing daerah dalam rangka menarik minat investor.

Hal ini sejalan dengan pesan filosofi pembangunan dalam sesanti lambang Kabupaten Malang yaitu, *Satata Gama Karta Raharja* atau terwujudnya

Kabupaten Malang yang adil dan makmur materiil dan spirituil disertai kerukunan beragama atas dasar kesucian yang langgeng (abadi). Dengan kata lain kemakmuran atau kesejahteraan yang ingin diwujudkan bukan hanya kesejahteraan materiil atau lahiriyah namun juga kesejahteraan secara spiritual dan batiniah. Kesejahteraan yang utuh itu diyakini dapat dicapai dengan mewujudkan kemajuan secara komprehensif dari 8 kunci tersebut di atas.

3) Misi

Misi adalah implementasi dari keinginan menyatukan langkah dari gerak dalam melaksanakan visi yang telah ditetapkan adalah sebagai berikut :

1. Meningkatkan Kemandirian melalui pemberdayaan masyarakat kalangan wong cilik di Kabupaten Malang untuk keperluan pemanfaatan potensi sosial dan ekonomi serta untuk mengoptimalkan prakarsa-prakarsa cerdas dalam kehidupan masyarakat.
2. Meningkatkan pembinaan mental spiritual masyarakat di Kabupaten Malang, sehingga kualitas kehidupan beragama tidak hanya ditumpukan pada kesalahan pribadi, tetapi juga tercermin pada menguatkan kesalehan ritual sesuai dengan agama dan kepercayaan masing-masing yang kemudian diterjemahkan dalam kesalehan sosial
3. Meningkatkan pendidikan politik dan hukum kepada masyarakat Kabupaten Malang demi terwujudnya tatanan masyarakat madani dengan berlandaskan keadilan dan kebenaran

4. Meningkatkan pelayanan kesehatan bagi masyarakat kurang mampu di Kabupaten Malang melalui reformasi sistem pelayanan kesehatan berdasarkan semangat populisme dan negara kesejahteraan
5. Meningkatkan pendidikan dasar bagi masyarakat Kabupaten Malang untuk keperluan menyongsong era globalisasi yang mem-prasyaratkan adanya kemampuan berpikir secara sistematis dan logis
6. Meningkatkan peran serta perempuan dalam pembangunan di Kabupaten Malang melalui peningkatan kesadaran dan pemahaman akan pentingnya kesetaraan gender
7. Mewujudkan revitalisasi pertanian dan ekonomi kerakyatan di Kabupaten Malang sebagai bagian penting dari upaya peletakan dasar industrialisasi di pedesaan
8. Mempercepat Pembangunan Ekonomi dan Infrastruktur
9. Membangun sumberdaya manusia yang "Berdaya Saing" tinggi yang dilandasi oleh nilai-nilai keagamaan, hukum dan sosial budaya (Kemendagri.go.id, 2011)

2. Gambaran Umum Desa Ngadas

a. Keadaan Geografis



Gambar 8. Peta Desa Ngadas

Sumber : Kantor Balai Desa Ngadas

Desa Ngadas merupakan Desa terakhir bagian timur Kabupaten Malang. Desa Ngadas berada di wilayah administratif kecamatan Poncokusumo Kabupaten Malang. Selain itu, secara geografis Desa ini berada di wilayah Taman Hutan Nasional Bromo Tengger Semeru. Dengan demikian, keindahan alam sekitar Desa ini merupakan kenampakan alam daerah pegunungan. Batas-batas wilayah Desa Ngadas adalah sebagai berikut:

**Tabel 6. Batas Wilayah Desa Ngadas Kecamatan Poncokusumo
Kabupaten Malang**

No	Batas	Desa	Kecamatan
1	Sebelah Utara	Moro Rejo	Tosari/ Pasuruan
2	Sebelah Selatan	Ranu Pani	Senduro/ Lumajang
3	Sebelah Timur	Ngadisari	Sukapura/ Probolinggo
4	Sebelah Barat	Gubuklakah	Poncokusumo/ Malang

Sumber : Instrumen Pendataan Profil Desa Badan Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Malang, 2010

Desa Ngadas mempunyai luas wilayah 395 Ha dengan 14 Ha lahan pemukiman penduduk dan 381 Ha lahan Pertanian, sedangkan untuk tanah Hutan Lindung yakni kawasan Hutan Bromo Tengger Semeru sebanyak 7000 m². Desa Ngadas merupakan Desa di daerah pegunungan dengan ketinggian tempat 2100 meter diatas permukaan laut. Curah hujan antar 3000 – 3500 Mm. suhu Udara harian Desa Ngadas yakni 17- 22 °C. Karena Desa Ngadas merupakan Desa di wilayah pegunungan maka tanah di Desa ini sangat subur sehingga bisa digunakan untuk menanam sayur dan buah-buahan. Tingkat kemiringan tanah di Desa ini yakni 20 -70°.

b. Keadaan Demografis

Desa Ngadas mempunyai jumlah penduduk sebanyak 1834 orang dengan jumlah laki-laki sebanyak 933 orang dan perempuan sebanyak 901 orang pada tahun 2010. Jumlah kepala keluarga sebanyak 485 Kepala Keluarga. Secara administratif Desa Ngadas terbagi ke dalam dua Dusun yakni Dusun Jarak Ijo dan Dusun Ngadas. Serta Mempunyai dua Rukun Warga (RW) yang terbagi dalam dua dusun tersebut dan mempunyai 12 (dua belas) Rukun Tetangga

(RT). 8 (delapan) RT berada di Dusun Ngadas dan 4 (empat) RT berada di Dusun Jarak Ijo.

Jumlah penduduk Desa Ngadas sebagian besar berada pada tingkat usia Produktif antara 18-56 tahun sebanyak 1048 orang. Usia terbanyak kedua adalah berada pada usia 7-18 tahun yakni sebesar 414 orang. Selanjutnya usia 0-7 tahun sebanyak 240 orang, > 56 tahun sebanyak 144 orang, usia 1-5 tahun sebanyak 113 orang dan usia 0-12 bulan sebanyak 18 orang. Untuk lebih jelasnya seperti nampak pada tabel dbawah ini:

Tabel 7. Jumlah Penduduk Berdasarkan Usia

No	Usia	Jumlah
1	0-12 bulan	18 orang
2	1-5 tahun	113 orang
3	0-7 tahun	240 orang
4	7-18 tahun	414 orang
5	18-56 tahun	1048 orang
6	>56 tahun	144 orang

Sumber : Instrumen Pendataan Profil Desa Badan Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Malang, 2010

Berdasarkan tingkat pendidikan, penduduk Desa Ngadas sebagian besar adalah tamatan Sekolah Dasar (SD)/ sederajat yakni sebesar 841 orang. Kemudian untuk tamatan Sekolah Menengah Pertama (SMP)/ sederajat sebanyak 276 orang. Untuk tamatan Sekolah Menengah Atas (SMA)/sederajat sebanyak 18 orang. Selanjutnya untuk tamatan Sarjana strata 1 (S-1) sebanyak 7 (tujuh) orang.

Mata pencaharian mayoritas penduduk adalah petani yakni sebanyak 1050 orang. Buruh tani sebanyak 269 orang, Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebanyak

5 (lima) orang. Mata pencaharian lainnya adalah sopir sebanyak 7 (tujuh) orang dan tukang batu/kayu sebanyak 10 (Sepuluh) orang.

Berdasarkan Kepercayaan atau agama, penduduk Desa Ngadas sebagian besar merupakan pemeluk agama Budha yakni sebanyak 906 orang. Kemudian untuk pemeluk agama Islam sebanyak 817 orang, Hindu sebanyak 109 orang dan pemeluk agam Kristen sebanyak 4 (empat) orang.

c. Sarana dan Prasarana

Kondisi jalan menuju Desa Ngadas merupakan prasarana jalan semen/beton sepanjang 12 km dengan 6 km kondisi jalan rusak. Disamping itu, untuk menuju Desa Ngadas terdapat sarana transportasi darat berupa *truck* umum itupun merupakan truck yang akan digunakan untuk mengangkut hasil kebun untuk dijual. Biasanya warga mempunyai kendaraan pribadi seperti motor dan mobil sebagai sarana transportasi. Dalam hal prasarana komunikasi dan Informasi di Desa Ngadas belum ada telepon umum, Warung telekomunikasi (wartel) maupun Warung Internet (warnet). Karena masyarakat jarang menggunakan prasarana komunikasi tersebut. Sebagian masyarakat berkomunikasi melalui *hand phone*. Tetapi, hanya jenis kartu perdana tertentu saja yang bisa dipakai untuk berkomunikasi di Desa Ngadas

Untuk prasarana air bersih dan sanitasi, Desa Ngadas mempunyai dua sumber mata air. Selain itu juga terdapat saluran air limbah serat Mandi Cuci Kakus (MCK) umum sebanyak 2 (dua) unit. Sarana dan prasarana pemerintahan Desa juga sudah ada. Seperti gedung balai Desa atau balai

pertemuan, dan gedung Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (PKK). Sarana peribadatan mempunyai masjid sebanyak 2 buah, mushola sebanyak 3 buah, wihara 1 buah dan Pura 1 buah. Untuk prasarana olahraga terdapat meja pingpong sebanyak 1 buah.

Prasarana kesehatan yang tersedia berupa MCK umum 3 (tiga) unit, posyandu 2 (dua) unit, kader posyandu aktif 10 (sepuluh) orang, dan jumlah Pembina posyandu 2 (dua) orang. tenaga bidan 1 (satu) orang dan perawat 1 (satu) orang. Untuk dukun bersalin terdapat 3 (tiga) orang dan kader kesehatan sebanyak 5 (lima) orang. Dibidang pendidikan mempunyai 1 (satu) SMP, 2 (dua) SD, 2 (dua) TK, dan lembaga pendidikan agama sebanyak 5 (lima) buah. selain itu, dalam hal prasarana hiburan atau wisata Desa Ngadas mempunyai 3 (tiga) tujuan wisata dan mempunyai 42 buah Penginapan (*homestay*) yang dimiliki sendiri oleh masing-masing penduduk.

d. Keadaan Ekonomi

Komoditas unggulan Desa Ngadas berasal dari hasil pertanian sayur. Yakni kentang dan kubis. Pertanian kentang seluas 350 Ha dengan produktivitas 15 ton/Ha. Tanaman kobis seluas 15 Ha dengan produktivitas 20 ton/Ha pemasaran produk pertanian dijual melalui tengkulak yang selanjutnya dipasarkan ke pasar Gadang Kabupaten Malang.

Desa Ngadas juga mempunyai tempat pariwisata yang dapat menambah penghasilan ekonomi penduduk. Diantara wisata Desa Ngadas adalah wisata Coban Trisula, wisata Taman Hutan Nasional Bromo Tengger dan Semeru,

Wisata budaya Tengger, serta wisata Coban Raksasa. Dengan potensi wisata Desa Ngadas, masyarakat mempunyai usaha *homestay* sendiri serta persewaan mobil Jeep yang dapat digunakan untuk sarana wisata. Dengan demikian, pendapatan dari sektor pariwisata menjadi salah satu sumber penghasilan masyarakat.

e. Keadaan Sosial Budaya

1) Sejarah Suku tengger

Masyarakat Desa Ngadas merupakan satu-satunya suku Tengger yang berada di wilayah Kabupaten Malang yang masih bertahan sampai sekarang. Dahulu suku Tengger di Kabupaten Malang bukan hanya Desa Ngadas tetapi termasuk juga desa Gubuklakah dan beberapa desa di wilayah Kecamatan Poncokusumo. Tetapi saat ini hanya desa Ngadas yang masih mempertahankan adat Tengger. Hal ini sesuai dengan pernyataan pak Mujiyanto selaku Kepala Desa Ngadas dalam cuplikan wawancara dibawah ini:

“dulu desa adat tengger di kabupaten malang itu jumlahnya banyak mbak, namun karena perkembangan jaman masyarakat mulai meninggalkan adat tengger. Dan sekarang tinggal desa ngadas yang masih mempertahankan adat tengger untuk wilayah kabupaten Malang. Masyarakat Tengger itu, ya, masyarakat di wilayah sekitar gunung Bromo” (Hasil Wawancara tanggal 15 September 2013 jam 09.56 di rumah Kepala Desa Ngadas Bapak Mujiyanto).

Ditinjau dari arti estimologis *tengger* berarti berdiri tegak, diam tanpa bergerak (Jawa). Sedangkan apabila dikaitkan dengan kepercayaan yang hidup dalam masyarakat, *tengger* merupakan singkatan dari *tengering budi luhur*

(Jawa). *Tengger* berarti tanda atau ciri yang memberikan sifat khusus pada sesuatu. Dengan kata lain *tengger* berarti “sifat-sifat budi pekerti luhur”. Arti kedua adalah “daerah Pegunungan”, yang sesuai dengan kenyataan bahwa masyarakat hidup di lereng-lereng pegunungan Tengger dan Semeru.

Arti kata Tengger juga dapat dianalisa dari legenda masyarakat Tengger tentang suami istri sebagai cikal bakal atau yang pertama menghuni daerah tersebut, yaitu Rara Anteng dan Joko Seger. Kata **Teng** berasal dari Rara Anteng sedangkan **ger** berasal dari kata seger. Anteng mengandung pengertian “sifat yang tidak banyak tingkah” dan “tidak mudah terusik”. Makna dari istilah tersebut tercermin dalam kehidupan sehari-hari masyarakat Tengger yaitu hidup sederhana, tenteram, dan damai, gotong-royong, bertoleransi tinggi, dan suka bekerja keras.

Masyarakat Tengger mempunyai ciri yang khas jika dibandingkan masyarakat Jawa pada umumnya. Sebagian besar penduduk beragama Hindu-Budha yang berpadu dengan adat istiadat dan kepercayaan tradisional. Pada umumnya masyarakat Tengger hidup dengan suasana damai sebagai petani yang mengolah lahan pertanian.

Sejak awal kerajaan Hindu di Indonesia Pegunungan Tengger diakui sebagai tempat suci yang dihuni oleh abdi spiritual yang patuh dan disebut *hulun* (abdi) dari Sang Hyang Widhi Wasa. Hal ini dibuktikan dengan ditemukannya prasasti Walandhit yang berangka tahun 851 saka atau tahun 929 masehi, yang menyatakan bahwa terdapat sebuah Desa yang bernama Walandhit terletak di pegunungan Tengger adalah tempat suci yang dihuni

oleh *Hyang Hulun* atau abdi Tuhan. Karena dianggap suci, maka daerah ini dibebaskan dari membayar pajak. Hal ini diperkuat pula dengan penemuan prasasti di daerah Pananjakan (Desa Wonokitri) kecamatan Tosari Kabupaten Pasuruan yang berangka tahun 1327 saka atau 1405 masehi yang berbunyi sama dengan prasasti sebelumnya.

Masyarakat Tengger mempunyai hubungan historis dengan agama Hindu. Hal ini dibuktikan dengan nama antara Gunung Bromo dengan nama dewa di dalam agama Hindu yaitu Dewa Brama. Demikian pula masyarakat Tengger mempunyai hubungan historis dengan kerajaan Majapahit yang ditunjukkan dengan adanya berbagai peralatan yang dipakai dalam upacara-upacara ritual yang berasal dari kerajaan Majapahit, yang sampai saat ini masih dipakai oleh para Dukun atau Pandita Tengger, seperti *prasen* yang digunakan sebagai tempat air suci pada saat upacara Kasada. Selain *prasen*, terdapat alat ritual lain yang berasal dari Majapahit yaitu baju *antrakusuma* yang dipakai dukun pada saat upacara Kasada.

Masyarakat Tengger dalam kehidupan memegang nilai tradisi berdasarkan sistem religinya, dimana mitos turut memberikan pengaruh bagi pola perilaku sehari-hari masyarakat dalam beraktifitas. Mitos adalah cerita yang memberikan arah dan pedoman tertentu kepada kelompok orang, yang bisa diwujudkan dengan tari-tarian, dan kepercayaan pada hal-hal gaib.

Pada awalnya masyarakat tengger mempunyai kepercayaan animisme dan dinamisme, yaitu percaya pada roh halus dan pada benda-benda yang mempunyai kekuatan gaib. Sampai pada tahun 1973 masih belum jelas agama

apa yang dianut oleh masyarakat Tengger, tetapi secara penuh orang Tengger melaksanakan upacara adat, seperti *kasada*, *Karo*, *Unan-unan*, *Entas-entas* yang bersifat tradisional dan orang Tengger belum melaksanakan ibadah sebagaimana agama lainnya. *Wong Tengger* mengaku memeluk agama “*Budo*”, tetapi dalam kenyataan dan ciri-ciri dalam melaksanakan tugas keagamaannya tidak menunjukkan ciri-ciri agama Budha. Bahkan dalam pelaksanaannya lebih cenderung pada ciri-ciri agama Hindu.

Pada abad ke-19 Pemakaian istilah “*Budo*” di Tengger adalah untuk membedakan bahwa orang Tengger tidak memeluk agama Islam. Hal ini dapat dimaklumi karena pada zaman Majapahit, agama yang berkembang besar adalah Budha. Jika orang Tengger menyatakan diri beragama “*Budo*”, bukan berarti mengakui Sidharta Gautama. Sebagian dari warga Desa Ngadas mengaku agama Budha, yaitu *Budha Jawa Sanyata*. *Budha Jawa Sanyata* merupakan kepercayaan asli dan turun temurun dari leluhur orang Ngadas yang berbeda dengan agama Budha pada umumnya, yang mempunyai kitab suci yang disebut dengan *Adam Makna*. Di dalam Kitab *Adam Makna* berisi ajaran yang harus ditaati oleh para pengikutnya, yaitu: 1) Orang tengger harus menghormati sang pencipta yang disebut *Tuhan Hyang Wenanging Jagad*, 2) mereka harus menghormati bumi yang memberikan kebutuhan hidup mereka, dan 3) mereka harus menghormati pemimpin mereka yang disebut dengan kiblata ke-empat (Yuliati, 2011:106)

2) Sistem Hidup Masyarakat Tengger

Selain ajaran agama yang melandasi perilaku masyarakat Tengger terdapat pula konsep hidup masyarakat Tengger yang berasal dari nilai budaya Tengger yang tercermin dalam *Panca Setya* yang terdiri dari:

1. *Setya budaya*, adalah sikap taat pada budaya atau adat istiadat
2. *Setya wacana*, adalah mengutamakan musyawarah
3. *Setya semaya*, adalah selalu menepati janji
4. *Setya laksana*, adalah tekun melaksanakan pekerjaan
5. *Setya mitra*, adalah setia pada teman

Konsekuensi dari ajaran-ajaran ini diwujudkan dengan perilaku yang baik dan interaksi yang harmonis diantara para warga, misalnya adanya toleransi yang tinggi baik kepada sesama warga Desa maupun pendatang, selalu taat dan patuh pada peraturan-peraturan yang ada, selalu bekerja keras untuk memenuhi kebutuhan hidup, jika ada permasalahan diselesaikan dengan musyawarah dan apabila ada pekerjaan yang berat dapat diselesaikan dengan bersama-sama melalui gotong royong.

Dalam masyarakat Tengger antara ajaran agama dan adat istiadat seolah-olah tidak ada bedanya. Hal ini dibuktikan dengan konsep hidup masyarakat Tengger yang berasal dari nilai-nilai budaya, selain ajaran *Panca Setya* yang khusus mengatur hubungan antar manusia juga terdapat ajaran *Panca Sradha* yang terdiri dari:

1. Percaya adanya Sang Hyang Widhi Maha Agung
2. Percaya adanya *petra* (*para pitaral atman* = arwah leluhur)

3. Percaya adanya *walat* (*karmapala*)
4. Percaya adanya *nitis* (*reinkarnasi*)
5. Percaya adanya *entas* atau *kalepasan* (*moksa*)

Dalam kaitannya dengan hubungan yang harmonis antara manusia dengan alam, masyarakat Tengger sangat menghargai alam atau lingkungan fisiknya yang diwujudkan dengan cara merawat dengan baik. Mereka berpendapat bahwa manusia harus bisa menjaga alam atau lingkungan dengan baik agar alam lingkungan dapat dimanfaatkan secara terus menerus sesuai dengan kebutuhan hidup manusia. Untuk itu alam atau lingkungan perlu dipelihara, diselamati agar didalam hidup selalu selamat baik manusianya maupun alam lingkungan sekitar.

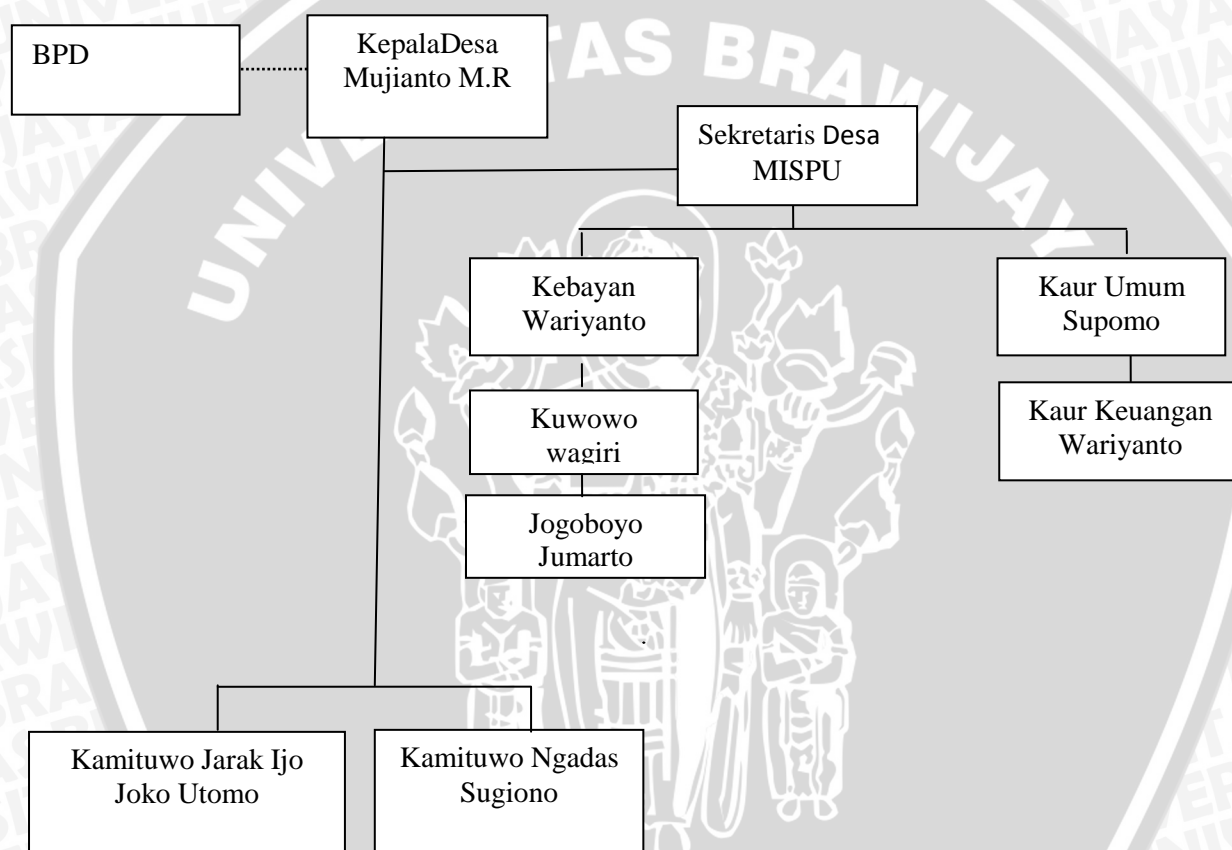
Terdapat beberapa upacara yang berhubungan dengan kehidupan bermasyarakat dan kegiatannya dilakukan bersama-sama. Upacara adat yang dilakukan bersama-sama tersebut adalah:

1. *Pujan Karo*
2. *Pujan Kapat*
3. *Pujan Kapitu* atau sering disebut dengan *Megeng*
4. *Pujan Kawolu*
5. *Pujan kasanga* atau sering disebut *Pujan Mubeng*
6. Hari Raya *Yadnya Kasada* atau disebut juga *Pujan Kasada*
7. *Unan-unan* atau disebut juga upacara *Pancawarsa*

Dukun dan Kepala Desa sampai saat ini mempunyai peran sentral dalam setiap perilaku masyarakat Tengger. Dukun merupakan tokoh adat yang

mempunyai pengetahuan luas dalam adat istiadat dan keagamaan. Sementara itu, kepala Desa merupakan tokoh sentral yang menjadi wakil pemerintahan di lingkungan mereka (Yuliati, 2011:161).

f. Pemerintahan



Gambar 9. Struktur Pemerintahan Desa Ngadas Kecamatan Poncokusumo Kabupaten Malang

Sumber: Kantor Balai Desa Ngadas

B. Penyajian Data Fokus Penelitian

1. Implementasi Kebijakan Penataan Lembaga Kemasyarakatan

a. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Ukuran dan tujuan kebijakan sangat penting dalam proses implementasi kebijakan. Ditinjau dari sudut pandang ukuran dan tujuan Kebijakan, implementasi kebijakan penataan Lembaga Kemasyarakatan di Desa Ngadas berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan oleh peneliti dengan Bapak Mujiyanto selaku kepala Desa Ngadas adalah Sebagai Berikut:

“Tujuan dari pembentukan lembaga kemasyarakatan yang ada di Desa itu mbak, ya sebagai mitra pemerintah Desa dalam menjangkau tugas pemerintahan serta dalam memberdayakan masyarakat Desa. Lembaga kemasyarakatan yang ada disini sesuai dengan keinginan masyarakat dan juga ada peraturan Desa nya mbak. Apabila masyarakat merasa perlu maka dibentuklah lembaga Kemasyarakatan sesuai kebutuhan masyarakat” (Hasil Wawancara tanggal 01 April 2014 Pukul 13.04 di Rumah Kepala Desa Ngadas bapak Mujiyanto)

Pernyataan senada diungkapkan Pula oleh Sekretaris Desa Ngadas Bapak Mispu seperti dibawah ini:

“Di Desa Ngadas ini mbak, mengacu pada undang-undang yang ada, yang diperintahkan dari Kabupaten kepada Desa. Lembaga yang ada disini dibentuk juga mempunyai tujuan untuk memberdayakan masyarakat Desa sesuai dengan kondisi Desa dan masyarakat” (Hasil Wawancara 10 April 2014 Pukul 10.30 di Rumah Sekretaris Desa Ngadas Bapak Mispu)

Pernyataan tersebut didukung pula oleh ungkapan Pak Gatut Irawadi, S.sos Selaku Kepala Sub Bagian Pengembangan dan kelembagaan Desa pada Bagian Tata Pemerintahan Desa Sekretariat Daerah Kabupaten Malang seperti berikut ini:

“Tujuan dari dibentuknya Lembaga Kemasyarakatan Desa adalah sebagai mitra Pemerintah Desa dalam memberdayakan masyarakat Desa. Pembentukan Lembaga kemasyaraktan Desa harus sesuai dengan kondisi sosial dan budaya masyarakat Desa setempat” (Hasil Wawancara 06 April

2014 Pukul 08.30 di Ruang bagian tata Pemerintahan Desa Kabupaten Malang)

Lembaga kemasyarakatan yang ada di Desa Ngadas dibentuk berdasarkan hasil musyawarah masyarakat Desa. Pemberian nama lembaga juga berdasarkan kondisi sosial masyarakat Desa Ngadas. Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Ngadiono Selaku Kamituwo Desa Ngadas adalah sebagai Berikut:

“Lembaga kemasyarakatan yang ada disini jumlahnya delapan mbak, ada BPD, LPMD, PKK, Tokoh masyarakat, lembaga ketua RW, lembaga adat, kelompok tani, dan Karang Taruna semua dibentuk atas usulan warga” (Hasil Wawancara tanggal 21 April 2014 Pukul 11.30 di Kantor Balai Desa Ngadas).

Berdasarkan data hasil wawancara maka peneliti dapat menyimpulkan bahwa Lembaga Kemasyarakatan di desa Ngadas bertujuan sebagai mitra pemerintah dalam memberdayakan masyarakat serta lembaga kemasyarakatan dibentuk berdasarkan kebutuhan masyarakat dan bersifat lokal berada di desa Ngadas.

Selain itu, ukuran kebijakan dapat dilihat dari struktur maupun standar yang ditetapkan oleh suatu kebijakan. Struktur kepengurusan Lembaga Kemasyarakatan di Desa Ngadas dipilih melalui musyawarah dan dipilih dari masyarakat yang mempunyai kemampuan dan kemauan, serta dari tokoh masyarakat. Setelah itu akan di sahkan melalui Peraturan Desa. Desa Ngadas merupakan Desa yang selalu mengedepankan musyawarah dalam mengambil keputusan hal itu termasuk dalam adat Tengger yang sampai saat ini masih digunakan. Hal Tersebut didukung oleh pernyataan dari Pak Sugiyono Selaku Kamituwo Desa Ngadas dalam cuplikan Wawancara berikut ini:

“Lembaga Kemasyarakatan yang ada di Desa ini ada delapan kan mbak jumlahnya, untuk tugas atau kegiatan masing-masing lembaga itu, misalnya BPD tugasnya membuat peraturan desa, BPD istilahnya sebagai pengawas peraturan mbak. Kalau LPMD kegiatannya berkaitan dengan pembangunan jalan. PKK kegiatannya diajari membuat kerajinan-kerajinan bagi ibu rumah tangga. Karang taruna, mengadakan kegiatan pemuda-pemuda kadang juga ada giliran jaga desa. Ya seperti itu mbak. Untuk pembentukan lembaga kemasyarakatan kami selalu musyawarah dengan warga dan seluruh lembaga yang ada, setelah itu kalau sudah disetujui baru di atur dalam Peraturan Desa” (Hasil Wawancara 10 Mei 2014 Pukul 09.56 di Kantor Balai Desa Ngadas)

Berikut ini, susunan pengurus Lembaga Kemasyarakatan desa Ngadas

**Tabel 8. Pengurus Lembaga Kemasyarakatan Desa Ngadas
Kecamatan Poncokusumo Kabupaten Malang**

BPD	Ketua : Sutrisno Wakil : Ngatono Sekretaris : Mistono Bendahara: Buardi
LPMD	Ketua : Sitap Sekretaris : Suyak Bendahara: Ariyoto
Karang Taruna	Ketua : Siswandi Sekretaris : Tugik Bendahara: Indrawati
Kelompok Tani	Kelompok Semeru Ketua : Mispu Sekretaris : Sujudnoto Bendahara: Sutrisno Hadi Kelompok Bromo Ketua : Joko Utomo Sekretaris : Suliyanto Bendahara: Suntono
PKK	Ketua : Suliyasih Sekretaris : Endang Riwayanti Bendahara: Susi Sumarni
Tokoh masyarakat	Ngatono
Lembaga ketua RW	Dusun Ngadas : Hariyanto Dusun Jarak Ijo :
Lembaga Adat	Ketua : Aman Sekretaris : Ngatono

Sumber: Olahan Penulis, berdasarkan hasil wawancara

b. Sumber-sumber Kebijakan

Berkenaan dengan sumber dari kebijakan penataan Lembaga Kemasyarakatan Desa sumber yang dimaksud berupa peraturan-peraturan serta sumber-sumber hukum yang mengaturnya. Pemerintah Kabupaten Malang menggunakan acuan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa. Penjelasan tentang lembaga Kemasyarakatan dalam PP tersebut diatur lebih jelas dalam PERDA Kabupaten Malang nomor 16 tahun 2006 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa.

Berdasarkan hal tersebut peneliti melakukan wawancara dengan Kepala Bagian Pengembangan dan kelembagaan Desa pada Bagian Tata Pemerintahan Desa Kabupaten Malang Bapak Gatut Irawadi S.sos. Berikut cuplikan wawancara yang peneliti lakukan

“Sumber kebijakan yang kami pakai mbak, dilingkungan pemerintahan Kabupaten Malang khususnya yang berkaitan dengan Desa, itu masih mengacu pada Peraturan Pemerintah nomor 72 tentang Desa. Sampai saat ini, masih itu. Kemudian, untuk peraturan turunananya yang terkait dengan lembaga kemasyarakatan di Desa, kami menggunakan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 16 tahun 2006 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa. Untuk peraturan terbaru belum ada karena peraturan atau undang-undang tentang Desa juga masih dalam tahap penggodokan oleh pemerintah jadi peraturan terbaru belum ada dan masih menggunakan PERDA tersebut.” (Hasil Wawancara 06 April 2014 Pukul 08.45 di Ruang Bagian Tata Pemerintahan Desa Kabupaten Malang)

Selain itu, sumber hukum lainnya berupa peran Kepala Desa dan Dukun yang sangat dominan dalam pelaksanaan setiap kebijakan. Hal ini diungkapkan oleh Bapak Mujiyanto dalam cuplikan wawancara dibawah ini:

“Dalam implementasi kebijakan di Desa Ngadas peranan Kepala Desa maupun Dukun sangat dominan, namun semua itu tidak terlepas pula dari partisipasi aktif masyarakat desa yang mentaati perintah Kepala Desa dan

Dukun” (Hasil Wawancara tanggal 01 April 2014 Pukul 13.15 di Rumah Kepala Desa Ngadas Bapak Mujiyanto)

Dengan demikian berdasarkan data-data yang ada serta dari hasil wawancara dengan beberapa narasumber maka peneliti dapat menyimpulkan bahwa sumber-sumber kebijakan yang dipakai untuk mengatur Lembaga Kemasyarakatan mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 serta PERDA Kabupaten Malang nomor 16 tahun 2006 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa. Selain itu, peranan tokoh masyarakat yakni Kepala Desa dan Dukun juga menjadi salah satu sumber implementasi kebijakan di Desa Ngadas.

c. Ciri-ciri atau Sifat Badan/Instansi Pelaksana

Perda nomor 16 tahun 2006 merupakan kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Kabupaten Malang untuk mengatur Lembaga Kemasyarakatan Desa yang ada di Kabupaten Malang. Sasaran kebijakan adalah langsung dilaksanakan oleh Desa-Desa yang ada di Kabupaten Malang dan langsung berkaitan dengan Lembaga Kemasyarakatan masing-masing Desa.

Seperti yang telah diketahui bahwa masyarakat Desa Ngadas merupakan masyarakat yang unik berbeda dengan Desa pada umumnya di Kabupaten Malang dikarenakan heterogeitas agama dan adat yang dimiliki. Masyarakat Desa Ngadas merupakan masyarakat yang taat pada peraturan pemerintah tetapi juga mempunyai adat kental yang dapat mempengaruhi jalannya sistem pemerintahan. Selain itu, masyarakat Ngadas merupakan tipe masyarakat yang

aktif dan mempunyai semangat gotong royong yang tinggi. Hal ini senada dengan ungkapan Bapak Gatot dalam cuplikan wawancara seperti dibawah ini:

“Masyarakat Desa Ngadas merupakan tipe masyarakat yang tingkat partisipasinya tinggi, serta mempunyai gotong royong dan guyup (kebersamaan) yang kuat mbak, beda sama kebanyakan Desa di Kabupaten Malang pada umumnya” (Hasil Wawancara 28 April 2014 Pukul 08.10 di Ruang Bagian Tata Pemerintahan Desa Sekretariat Daerah Kabupaten Malang)

Selain itu, yang menjadi ciri khas Desa Ngadas adalah adat yang masih mendominasi kehidupan masyarakat. Kekuatan Adat setara dengan peraturan pemerintah yang ada, tetapi bisa juga adat mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dan lebih dipatuhi oleh masyarakat dari pada peraturan pemerintah yang ada. Hal ini sesuai dengan ungkapan Bapak Mujianto Kepala Desa Ngadas seperti dibawah ini:

“Kami masyarakat Desa Ngadas merupakan masyarakat yang taat hukum dan peraturan pemerintah yang berlaku, tetapi tidak dapat dipungkiri bahwa kami juga mempunyai adat yang sejak nenek moyang dulu kami pegang sampai sekarang. Oleh karena itu adat mempunyai kekuatan yang besar. Apabila ada peraturan pemerintah yang tidak sesuai dengan kondisi masyarakat Ngadas maka peraturan tersebut tidak kami gunakan. Tetapi jika sesuai, ya kami ikuti” (Hasil Wawancara 10 Mei 2014 pukul 10.10 di Rumah Kepala Desa Ngadas Bapak Mujianto).

Hal tersebut didukung pula oleh pernyataan salah satu warga Desa Ngadas Bapak Wasito dalam cuplikan wawancara sebagai berikut:

“Adat di Desa ini memang selalu di pegang kuat oleh masyarakat karena percaya nggak percaya, kalau melanggar adat itu pasti ada sesuatu yang buruk terjadi. Biasanya seperti itu mbak, oleh sebab itu, adat selalu kami patuhi” (Hasil Wawancara 10 Mei 2014 pukul 13.00 di Rumah Bapak Wasito).

Keunikan yang dimiliki Desa Ngadas juga sudah dimaklumi dan diberikan toleransi dari pemerintah Kabupaten Malang bahwa Desa Ngadas memang unik dan istimewa. Hal ini didukung pula oleh pernyataan pak Gatot seperti di bawah ini:

“Desa Ngadas itu istimewa mbak, beda dengan Desa-Desa pada umumnya di Kabupaten Malang. Dan kami dari pemerintah Malang serta Bapak Bupati memberikan kekhususan pada Desa Ngadas yakni berkaitan dengan adatnya, jadi masyarakat Desa Ngadas diberi kebebasan apabila peraturan dari kabupaten tidak sesuai dengan kondisi sosial dan budaya masyarakat, maka tidak apa-apa tidak dilaksanakan” (Hasil Wawancara 28 April 2014 Pukul 08.30 di Ruang Bagian Tata Pemerintahan Desa Sekretariat Daerah Kabupaten Malang).

Desa Ngadas merupakan Desa yang selalu mengedepankan musyawarah dalam mengambil keputusan hal itu termasuk dalam adat Tengger yang sampai saat ini masih digunakan. Hal Tersebut didukung oleh pernyataan dari Pak Sugiyono Selaku Kamituwo Desa Ngadas dalam cuplikan Wawancara berikut ini:

“Lembaga Kemasyarakatan yang ada di Desa ini ada delapan kan mbak jumlahnya, untuk tugas atau kegiatan masing-masing lembaga itu, misalnya BPD tugasnya membuat peraturan desa, BPD istilahnya sebagai pengawas peraturan mbak. Kalau LPMD kegiatannya berkaitan dengan pembangunan jalan. PKK kegiatannya diajari membuat kerajinan-kerajinan bagi ibu rumah tangga. Karang taruna, mengadakan kegiatan pemuda-pemuda kadang juga ada giliran jaga desa. Ya seperti itu mbak. Untuk pembentukan lembaga kemasyarakatan kami selalu musyawarah dengan warga dan seluruh lembaga yang ada, setelah itu kalau sudah disetujui baru di atur dalam Peraturan Desa” (Hasil Wawancara 10 Mei 2014 Pukul 09.56 di Kantor Balai Desa Ngadas)

Berdasarkan wawancara yang dilakukan oleh peneliti dengan beberapa narasumber dapat disimpulkan bahwa, adat merupakan ciri yang kental yang melekat pada kehidupan bermasyarakat Desa Ngadas dan juga mempengaruhi

sistem pemerintahan Desa. Musyawarah menjadi ciri dari cara kerja Lembaga Kemasyarakatan yang ada di desa Ngadas.

d. Komunikasi Antar Organisasi Terkait dan Kegiatan Pelaksanaan

Komunikasi dan koordinasi yang dilakukan dalam implementasi kebijakan penataan Lembaga Kemasyarakatan ini bersifat dua arah yakni antara pihak pemerintah Kabupaten dengan pemerintah kecamatan atau Desa. Pemerintah Kabupaten senang apabila pemerintah Desa mau bertanya terkait kurang pahaman atau permasalahan yang dihadapi oleh Desa. Sehingga dengan demikian terjalin komunikasi yang baik antara Desa dengan pemerintah di atasnya. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh bapak Gatut, seperti dibawah ini.

“kami malah senang mbak apabila ada pemerintah Desa yang mau langsung bertanya kepada kami terkait permasalahan yang dihadapi. Jadi kami bisa tau kondisi Desa dan permasalahan yang dihadapi. Kalau begitu, kami bisa bantu mencari solusi” (Hasil Wawancara 08 April 2014 Pukul 09.00 di Ruang Bagian Tata Pemerintahan Desa Sekretariat Daerah kabupaten Malang).

Selama ini, komunikasi dan koordinasi yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten yakni mengenai pembinaan Desa misalnya terkait dengan BPD, atau PKK serta apabila Desa mendapat dana hibah dari provinsi atau dapat bantuan dari pusat. Maka pemerintah sering melakukan koordinasi. Selain itu, pihak Kecamatan juga mempunyai sarana koordinasi yang lebih intens dari pada pihak Kabupaten karena lebih dekat dengan Desa.

Dalam hal pembinaan, pembinaan yang diterima oleh Lembaga Kemasyarakatan Desa Ngadas kebanyakan pembinaan dari Kecamatan dan Kabupaten. Tetapi lebih sering pembinaan dari pihak Kecamatan. Pembinaan yang dilakukan kebanyakan pembinaan kepada Lembaga PKK yang mendapat pembinaan pembuatan rajutan serta keripik kentang, yang bisa dilakukan oleh warga Desa. Pembinaan lainnya lebih kepada pembangunan jalan Desa. Biasanya apabila Desa mendapat bantuan dari provinsi untuk pembangunan jalan Desa, maka pihak pemerintah Kabupaten turun langsung untuk membina dan memonitoring Kegiatan warga.

Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ketua PKK Desa Ngadas Ibu Suliyasih, dalam cuplikan wawancara sebagai Berikut:

“Biasanya dari pihak Kecamatan kami mendapat pembinaan mbak, saat ini kami dilatih membuat rajutan. Harapannya rajutan tersebut bisa dijual oleh warga dan bisa menjadi oleh-oleh dari Desa Ngadas sendiri, dulu juga pernah ada pelatihan untuk pemuda, bukan hanya PKK. Tapi Karang taruna serta warga lain diberi pembinaan untuk membuat Kripik Kentang. Karna kan komoditas pertanian kentang disini banyak, jadi dilatih membuat Kripik Kentang untuk dijadikan oleh-oleh khas Desa Ngadas. Tetapi gagal mbak. Untuk selanjutnya di kegiatan PKK, jika rajutan sudah selesai dan warga bisa, maka akan dilatih untuk membuat batik tulis mbak, pembinaan-pembinaan seperti itu kami dapat dari Kecamatan mbak” (Hasil wawancara 29 April 2014 Pukul 11.00 di Rumah Ibu Suliyasih).

Selain itu, ungkapan dari pak Mispu juga mendukung pernyataan dari Ibu Suliyasih tersebut, seperti cuplikan wawancara dibawah ini:

“Disini jarang sih mbak ada pembinaan-pembinaan seperti itu, kebanyakan ya PKK, kalau untuk lembaga lainnya itu masih jarang. Kadang pemerintah Kabupaten kesini itu untuk membina kalau ada proyek jalan Desa seperti itu. Tapi kalau untuk pertanian, kelompok tani di Desa ini sering mendapat pembinaan bukan hanya dari pemerintah mbak, disinikan biasanya dijadikan bahan penelitian mahasiswa. Jadi kadang mahasiswa dan dosen yang mengajari kita mengelola pertanian mbak” (Hasil Wawancara 29 April 2014 Pukul 16.50 di Rumah Bapak Mispu).

Dalam hal komunikasi dan koordinasi yang diterima dan dilakukan oleh Desa Ngadas selama ini lebih sering kearah pembangunan fisik Desa. Untuk Kelembagaannya jarang. Karena Desa Ngadas mempunyai keistimewaan dibanding Desa lainnya yakni berkenaan dengan adat, jadi pemerintah Kabupaten menyerahkan langsung kepada Desa terkait dengan adat. Hal tersebut didukung oleh pernyataan Pak Mujiono selaku Kepala Desa Ngadas, seperti dibawah ini:

“untuk komunikasi yang kami lakukan masih sering itu pada aspek pembangunan fisik Desa mbak, seperti pembangunan jalan Desa. Untuk koordinasi masalah Lembaga Kemasyarakatan itu, ya..kalau ada rapat-rapat Desa seperti itu mbak, karena Desa Ngadas itu, diberi wewenang untuk mengatur Desanya ini. Kan disini adatnya masih kental mbak, jadi adat juga menjadi acuan dalam kehidupan masyarakat disini. Tapi untuk peraturan memang kami taat peraturan, tapi juga tidak bisa dipaksakan harus sama persis peraturan gitu nggak bisa mbak, ya gimana lagi, ya itu..terbatas pada adat-adat yang berlaku disini” (Hasil wawancara 27 April 2014 Pukul 11.30 di Rumah Kepala Desa Ngadas Bapak Mujianto).

Hal lain berkaitan dengan komunikasi adalah berkaitan dengan hubungan tata kerja Lembaga Kemasyarakatan Desa. Dalam hubungan tata kerja, Lembaga Kemasyarakatan yang ada di Ngadas saling membantu dalam melaksanakan masing-masing program pembangunan. Hal tersebut terlihat dalam masing-masing kegiatan Lembaga Kemasyarakatan yang ada. Seperti ungkapan Bapak Sugiono sebagai Kamituwo Desa Ngadas dalam cuplikan wawancara seperti dibawah ini:

“Lembaga Kemasyarakatan yang ada disini, sifatnya saling membantu dan membutuhkan mbak, dalam melakukan kegiatan masing-masing Lembaga Kemasyarakatan semua lembaga juga harus terlibat. Seperti misalnya, Bersih Desa yang merupakan Kegiatan dari LPMD. Ya, semua lembaga juga harus turut mensosialisasikan kegiatan ini. Mulai dari tingkat RT, RW

sanpai ke warga. Apabila terjadi permasalahan di Desa, maka akan dilaksanakan musyawarah Desa yang itu akan mencapai satu keputusan. Musyawarah tersebut dihadiri oleh semua Lembaga Kemasyarakatan yang ada. Jadi sifatnya kemitraan juga bisa, konsultatif juga, koordinatif juga bisa. Pokoknya saling membantu lah mbak.” (Hasil Wawancara 29 April 2014 Pukul 18.30 di Rumah Kamituwo Desa Ngadas Bapak Sugiyono).

Berdasarkan wawancara yang telah dilakukan oleh peneliti, maka peneliti dapat mengambil kesimpulan bahwa komunikasi dan koordinasi dari implementasi kebijakan terkait Lembaga Kemasyarakatan meliputi pembinaan Lembaga Kemasyarakatan Desa dan tata kerja Lembaga Kemasyarakatan dengan berbagai pihak. Selain itu, komunikasi yang dilakukan lebih banyak berkaitan dengan pembangunan fisik Desa bukan kearah Lembaga Kemasyarakatan Desa.

e. Sikap para Pelaksana

Aktor Pelaksana dalam implementasi kebijakan penataan Lembaga Kemasyarakatan berdasarkan PERDA nomor 16 tahun 2006 terdiri dari aktor pemerintah dan masyarakat. Aktor pemerintah meliputi pemerintah Kabupaten Malang khususnya Bagian tata pemerintahan Desa Sekretariat Daerah Kabupaten Malang yang membidangi Pengembangan dan Kelembagaan Desa. Kemudian untuk wilayah kecamatan yakni Pemerintah pada kantor Kecamatan Poncokusumo selanjutnya Pemerintah Desa Ngadas mulai dari Kepala Desa sampai perangkat Desa.

Menurut Penuturan Bapak Mujiyanto selaku Kepala Desa Ngadas mengenai aktor pelaksana kebijakan Penataan Lembaga Kemasyarakatan berdasarkan PERDA Kabupaten Malang Nomor 16 Tahun 2006 adalah sebagai berikut:

“Aktor yang terlibat ya... mulai dari pemerintah Kabupaten mbak, sampai Kecamatan. Selalu ada petugas yang melakukan pendataan maupun pembinaan ke Desa. Kalau untuk pemerintah provinsi ya, pernah ada tapi tidak rutin. Kalau untuk swasta, di Desa ini masih belum ada. Jadi masih murni pemerintah dan masyarakat setempat mbak. Kalau di Desa Ngadas yang mempunyai peran dominan dan sebagai pendorong gerak masyarakat itu malah Kepala Desa nya. Jadi masyarakat nunggu Kepala Desa dulu dalam melakukan segala tindakan. Kalau kepala Desanya meneng (diam) ya masyarakat juga meneng (diam)” (Hasil Wawancara 27 April 2014 Pukul 10.30 di Rumah Kepala Desa Ngadas Bapak Mujiyanto).

Masyarakat sebagai aktor pelaksana kebijakan juga mempunyai peranan yang penting, masyarakat sebagai pendukung serta terlibat atau menjadi objek dalam pelaksanaan kebijakan. Oleh karena itu, berhasil tidaknya suatu kebijakan tergantung pula pada kondisi masyarakat. Hal ini, didukung pula oleh pernyataan Bapak Mujiyanto sebagaimana berikut:

“Disini itu masyarakatnya pasif mbak, semua nunggu Kepala Desa. Kayak nggak punya inisiatif dulu. Jadi kan saya juga yang repot, semuanya seakan-akan diserahkan kepada saya, masyarakat hanya nunggu aja. Tetapi kalau untuk pelaksanaannya masyarakat aktif, misalnya disuruh kerja bakti semua masyarakat mau, ada kegiatan-kegiatan Desa maupun adat, masyarakat aktif. Ada pemilihan Kepala Desa pun masyarakatnya mempunyai andil yang cukup besar. Karena kalau pemilihan kepala Desa disini semua dibiayai warga, calon Kepala Desa tidak mengeluarkan uang sepeserpun. Semua dana dari warga” (Hasil Wawancara 27 April 2014 Pukul 10.45 di Rumah Kepala Desa Ngadas Bapak Mujiyanto).

Hal tersebut didukung oleh pernyataan Pak Mispu dalam cuplikan wawancara berikut ini:

“Dalam kegiatan Lembaga Kemasyarakatan pihak Kecamatan juga membantu mbak, biasanya kalau ada pelatihan-pelatihan gitu. Lebih sering

dari kecamatan sih, yang membina langsung masyarakat disini” (Hasil Wawancara 29 April 2014 Pukul 16.30 di Rumah Sekretaris Desa Bapak Mispu).

Hal senada di ungkapkan oleh Bapak Ngatono selaku Sesepuh adat dalam cuplikan wawancara dibawah ini:

“Kalau masyarakat Desa Ngadas aktif mbak, taat maksudnya. Mungkin untuk inisiatif kurang, tapi kalau digerakkan ya cepat geraknya tergantung kepala desa dan tokoh masyarakat atau Pak Dukun” (Hasil Wawancara 29 April 2014 Pukul 17.30 di Rumah Bapak Ngatono).

Selain itu, sikap dari pegawai Bagian Tata Pemerintahan Desa siap memfasilitasi dan membantu aparatur Desa apabila terdapat kekurangpahaman atau masalah terkait dengan Lembaga Kemasyarakatan Desa. Hal ini diungkapkan oleh Bapak Gatut dalam wawancara yang dilakukan oleh peneliti seperti cuplikan wawancara berikut ini:

“Kami sebagai pihak dari Kabupaten Malang yang merupakan salah satu aktor dari pembuat kebijakan PERDA nomor 16 tahun 2006 merasa senang apabila ada masyarakat yang mau bertanya atau bahkan melakukan diskusi dengan kami terkait dengan permasalahan-permasalahan Desa maupun kekurangpahaman terhadap kebijakan yang ada. Kalau seperti itu, implementasi kebijakan akan berjalan lancar” (Hasil Wawancara (Hasil Wawancara 06 April 2014 Pukul 09.00 di Ruang Bagian Tata Pemerintahan Desa Kabupaten Malang)

Dengan demikian peneliti dapat menyimpulkan bahwa aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan penataan Lembaga Kemasyarakatan berdasarkan PERDA Kabupaten Malang Nomor 16 Tahun 2006 meliputi, Bagian tata Pemerintahan Desa Kabupaten Malang, camat Kecamatan Poncokusumo serta Lembaga Kemasyarakatan yang ada di Desa Ngadas yang meliputi BPD, LPMD, PKK, karang taruna, kelompok Tani, lembaga Adat,

Lembaga Ketua RW, Tokoh masyarakat. Sedangkan sikap dari pelaksana yakni masyarakat sangat patuh terhadap Kepala Desa, Dukun dan peraturan Pemerintah. Pihak Kabupaten pun demikian, bersedia membantu setiap permasalahan yang dihadapi oleh Desa terkait kekurangpahaman atas kebijakan.

f. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik

Lingkungan mempunyai pengaruh besar dalam implementasi suatu kebijakan. Dalam hal kebijakan penataan lembaga kemasyarakatan pun demikian. PERDA nomor 16 tahun 2006 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dalam lingkungan yang mempengaruhi pelaksanaannya. Khususnya pada Desa Ngadas lingkungan sosial budaya mempunyai peranan yang dominan yang mempengaruhi selain itu kondisi masyarakat juga mempengaruhi.

Seperti yang telah disebutkan pada penjelasan sebelumnya bahwa Desa Ngadas merupakan Desa yang mempunyai adat yang kental yakni adat Tengger. Dalam hal pelaksanaan peraturan Desa Ngadas mempunyai keistimewaan. Yakni apabila tidak sesuai dengan adat istiadat masyarakat maka peraturan tersebut tidak berlaku atau tidak dilaksanakan di Desa ini. Hal tersebut juga telah menjadi kesepakatan dilingkungan Pemerintah Kabupaten Malang serta Bupati telah menyetujui bahwa untuk Desa Ngadas diberi keistimewaan karena adat budaya masyarakatnya. Hal tersebut diungkapkan oleh Bapak Gatut seperti dibawah ini:

“Untuk Desa Ngadas mbak, karena Desa ini mempunyai adat yang kental yakni adat Tengger maka Desa ini juga mempunyai keistimewaan.

Peraturan yang ada harus sesuai dengan adat mereka. Apabila tidak sesuai ya,, mereka tidak akan melaksanakannya. Karena peranan adat disana itu masih kuat. Tapi pada hakikatnya Desa Ngadas juga masih mempunyai kewajiban untuk mematuhi peraturan yang berlaku” (Hasil Wawancara 28 April 2014 Pukul 08.45 di Ruang Bagian Tata Pemerintahan Desa Sekretariat Daerah Kabupaten Malang).

Berkenaan dengan lingkungan ekonomi dari implementasi kebijakan penataan Lembaga Kemasyarakatan dana menjadi sumber penting. Sumber dana yang diperoleh sebagian besar masih berasal dari Alokasi Dana Desa (ADD) dan sebagian kecil swadaya masyarakat melalui iuran warga. Untuk bantuan-bantuan baik dari Provinsi maupun Kabupaten untuk tahun sekarang masih belum mendapatkan bantuan untuk pengembangan Lembaga Kemasyarakatan yang ada di Desa. Hal ini seperti pernyataan dari Sekretaris Desa Ngadas, Bapak Mispu seperti berikut ini:

“Untuk Kepengurusan Kepala Desa tahun ini, kita masih belum pernah mendapatkan bantuan dari pemerintah, baik Provinsi maupun Kabupaten. Kan pak Kepala Desanya masih baru menjabat mbak. Sumber Dana Lembaga Kemasyarakatan Desa diperoleh dari ADD, dan juga iuran warga. Masing-masing RT punya iuran mbak, yang intinya iuran tersebut digunakan untuk kegiatan Desa misanya kalau 17 agustus kan banyak lomba, nah, itu agar warga tidak perlu mengeluarkan uang lagi, maka masing-masing RT mempunyai kas sendiri-sendiri” (Hasil Wawancara 21 April 2014 Pukul 11.30 di Rumah Sekretaris Desa Ngadas Bapak Mispu).

Untuk tahun 2014 Desa Ngadas belum mendapat bantuan dari pemerintah Kabupaten maupun Provinsi. Tetapi terdapat data yang menunjukkan anggaran Desa pada tahun 2013 namun dijadikan Peraturan Desa tahun 2014 pada saat awal Bapak Mujiyanto menjabat sebagai Kepala Desa. Data Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa tersebut seperti tabel dibawah ini:

**Tabel 9. Anggaran Penerimaan
Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa Ngadas**

Kode	Uraian Kegiatan	Jumlah (Rp)	Keterangan
1.	Pos perhitungan tahun 2013	-	
2.	PENDAPATAN	5.196.439.000	
2.	Pendapatan Asli Desa	77.999.000	
2.1	Hasil Tanah Kas desa/ Bengkok	35.818.000	
2.2	Hasil Swadaya dan partisipasi Masyarakat	40.000.000	
2.3	<i>Pungutan Administrasi Desa terdiri dari:</i>	<i>2.181.000</i>	
2.3.1	Pungutan pengurusan SKKB/SKCK	181.000	
2.3.2	Pungutan untuk kawin/cerai	250.000	
2.3.3	Pungutan pembuatan KTP	400.000	
2.3.4	Pungutan untuk mutasi tanah (PPAT)	350.000	
2.3.5	Pungutan dari orang hajatan/ ijin keramaian	700.000	
2.3.6	Pungutan administrasi Kartu Keluarga	300.000	
1.3	Pos bantuan dari Pemerintah Kabupaten	5.118.440.000	
1.3.1	Tunjangan tetap perangkat Desa	85.180.000	
1.3.2	Bantuan ADD (Alokasi Dana Desa)	143.440.000	
1.3.3	Pos penerimaan pendapatan Pembangunan	4.975.000.000	APBD, PNPM
	Jumlah	5.196.039.000	

Sumber: Lampiran Peraturan Desa Ngadas Nomor 2 tahun 2014

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan peneliti dapat disimpulkan bahwa kondisi sosial dan budaya merupakan faktor yang dominan yang mempengaruhi implementasi kebijakan penataan Lembaga Kemasyarakatan di Desa Ngadas. Selain itu, lingkungan ekonomi berkaitan dengan dana dalam penyelenggaraan kegiatan Lembaga Kemasyarakatan Desa Ngadas.

2. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan

Faktor pendukung maupun penghambat dalam implementasi Kebijakan penataan Lembaga Kemasyarakatan menurut hasil wawancara dengan Kepala Sub bagian Pengembangan dan Kelembagaan Desa Bagian Tata Pemerintahan Desa Kabupaten Malang Bapak Gatut Irawadi S.sos adalah sebagai berikut:

“Faktor penghambat dan pendukung yang sangat mempengaruhi dalam implementasi kebijakan suatu peraturan baik itu perundang-undangan maupun Peraturan Menteri serta Peraturan Daerah terkait dengan Desa adalah keberadaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD), keberadaan lembaga-lembaga yang ada di Desa serta Kepala Desa. BPD mempunyai pengaruh besar di dalam implementasi kebijakan di Desa karena pengawasan menjadi tanggung jawab BPD. Terkait adanya ketidaksesuaian dengan undang-undang maupun peraturan, itu nanti BPD yang menegor dan meluruskan. Jadi jalannya pemerintahan di Desa tergantung pada keberadaan BPD” (Hasil Wawancara 15 April 2014 Pukul 08.10 di Ruang Bagian Tata Pemerintahan Desa Sekretariat Daerah Kabupaten Malang).

Selain itu, peran lembaga yang ada di Desa juga penting dalam implementasi kebijakan, apakah mereka patuh dengan peraturan ataukah tidak. Disamping itu, Kepala Desa mempunyai peran yang tak kalah penting, karena Kepala Desa sebagai pemimpin di Desa yang berpengaruh terhadap jalannya pemerintahan di Desa. Sikap yang biasanya muncul pada kebanyakan Kepala Desa adalah ingin dihargai oleh warga, karena merasa sebagai pemimpin. Tetapi apabila sikap seperti ini tidak dikontrol maka akan menimbulkan buruknya pelayanan dan lebih mementingkan ego seorang pemimpin dari pada pelayanan kepada masyarakat. Seharusnya kepala Desa merasa sebagai pelayan masyarakat Desa sehingga akan memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat. Hal tersebut diungkapkan oleh Bapak Gatut dalam cuplikan wawancara seperti dibawah ini:

“salah satu faktor yang mempengaruhi kebijakan itu, juga berkaitan dengan sikap dari pemimpin lo mbak, misalnya seorang kepala desa biasanya kan

ingin di hargai di hormati. Jadi apabila masyarakat tidak megedepankan sikap-sikap seperti itu, Kepala Desa malas untuk melayani. Jadi kebijakan akan berjalan jika sikap Kepala Desa bijak. Tidak mementingkan egonya sendiri dan mengerti kalau tugasnya adalah sebagai pelayan masyarakat jadi harus memberikan pelayanan yang prima” (Hasil Wawancara 15 April 2014 Pukul 08.20 di Ruang Bagian Tata Pemerintahan Desa Sekretariat Daerah Kabupaten Malang)

Hal lain yang mempengaruhi implementasi kebijakan adalah terkait dengan Ketidaksesuaian antara pemerintahan Desa dengan BPD dalam menjalankan tugasnya. Hal ini sesuai dengan pernyataan Bapak Gatut sebagai berikut:

“Jadi intinya dalam menjalankan suatu peraturan maupun kegiatan antara BPD, lembaga-lembaga di Desa maupun kepala Desa harus solid dan saling membantu. Oleh karena itu, pembinaan oleh pemerintah Kabupaten kepada BPD dan lembaga lain yang ada di Desa harus di optimalkan atau sebaliknya pemerintahan Desa baik itu kepala Desa maupun BPD sering bertanya atau melakukan koordinasi dengan pemerintahan diatasnya seperti pemerintah Kabupaten apabila mengalami permasalahan maupun ketidakpahaman dalam menjalankan pemerintahan di Desa” (Hasil Wawancara 15 April 2014 Pukul 09.00 di Ruang Tata Pemerintahan Desa Sekretariat Daerah Kabupaten Malang).

Selain itu, menurut Ketua Badan Permusyawaratan Desa Ngadas Bapak Sutrisno dalam wawancara yang dilakukan oleh peneliti, menyatakan bahwa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan penataan Lembaga Kemasyarakatan berdasarkan PERDA Kabupaten Malang Nomor 16 Tahun 2006 Tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa di Desa Ngadas adalah seperti cuplikan wawancara dibawah ini:

“Dalam implementasi kebijakan penataan Lembaga Kemasyarakatan berdasarkan PERDA nomor 16 tahun 2006 permasalahan yang dihadapi di desa Ngadas adalah kegiatan Lembaga Kemasyarakatan yang kurang berjalan. Meskipun di awal rapat waktu awal pelantikan Kepala Desa sudah disetujui program-program masing-masing lembaga tetapi sampai saat ini kurang aktif berjalan. Hanya sebagian saja. Kalau berkenaan dengan tugas pokok serta tujuan memang sudah sesuai peraturan. Tapi untuk pembentukan lembaga, ada

yang belum terbentuk. Seperti Lembaga Adat, itu belum terbentuk hanya wacana saja. Disamping itu, pengarsipan dokumen kurang rapi atau kebanyakan tidak terdokumentasikan” (Hasil Wawancara 29 April 2014 Pukul 19.30 di Rumah Ketua BPD Ngadas Bapak Sutrisno).

Berdasarkan cuplikan hasil wawancara tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan penataan Lembaga Kemasyarakatan adalah sebagai berikut:

a. Faktor Pendukung

- 1) BPD bertindak sebagaimana fungsinya dalam Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 14 tahun 2006 yakni sebagai pembuat peraturan Desa dan sebagai pengawas peraturan baik perda, perdes maupun peraturan lainnya.
- 2) Apabila kepala Desa mempunyai sikap sebagai Pelayan masyarakat.
- 3) Apabila keberadaan BPD, lembaga-lembaga Desa serta Kepala Desa dapat solid dan saling membantu.
- 4) Pembinaan dari pemerintah di atasnya baik pemerintah kecamatan, Kabupaten, maupun provinsi kepada BPD dan Desa dapat dioptimalkan.
- 5) Apabila Kepala Desa serta Lembaga-lembaga yang ada di Desa aktif dalam berkoordinasi serta bertanya kepada pemerintahan di atasnya terkait dengan permasalahan yang ada di Desa.

b. Faktor Penghambat

- 1) BPD tidak berfungsi sebagaimana mestinya atau keberadaan BPD Pasif.
- 2) Ketidak solidan antara BPD, lembaga-lembaga Desa serta Kepala Desa dalam menjalankan suatu peraturan.

- 3) Sikap Kepala Desa yang mementingkan Egonya sendiri dan kurang mementingkan kepentingan masyarakat.
- 4) Pembinaan dari pemerintah kecamatan maupun Kabupaten kurang.
- 5) Pendokumentasian serta pengarsipan data-data kegiatan serta peraturan di desa Ngadas kurang rapi.
- 6) Kurang berjalannya agenda kegiatan Lembaga Kemasyarakatan Desa yang telah di rapatkan dalam rapat awal kepengurusan tahun 2014.

C. Pembahasan

Tahapan analisis data menurut Cresswell dimulai dari adanya data mentah yakni berupa data lapangan, gambar, dan sebagainya kemudian mempersiapkan data untuk dianalisis. Setelah itu, membaca keseluruhan data, encoding data baik dengan tangan maupun computer, menjadikan tema-tema dan deskripsi, menghubungkan tema-tema dan tahap terakhir adalah interpretasi data (Cresswell, 2012:277). Dalam Penelitian ini, peneliti menggunakan metode analisis data dari Cresswell tersebut. Data mentah diperoleh dari hasil observasi dan wawancara serta pendokumentasian yang telah dilakukan oleh peneliti pada tahap penelitian lapangan. Selanjutnya data tersebut juga telah diolah untuk dianalisis dan peneliti sudah melakukan tahap meng-coding data. Tahap berikutnya yang dilakukan oleh peneliti adalah menghubungkan tema-tema dan deskripsi yang telah disajikan pada Bab IV mulai dari gambaran umum serta penyajian data. Langkah selanjutnya yang dilakukan oleh peneliti adalah menginterpretasikan tema-tema yang akan dibahas pada bab analisis data.

Intepretasi atau pemaknaan data, bisa berupa makna yang berasal dari perbandingan antara hasil penelitian dengan informasi yang berasal dari literatur atau teori. Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan analisis dari Cresswell oleh karena itu, pada tahap ini peneliti akan menyajikan hasil intepretasi data dari hasil penelitian dilapangan. Uraian pertama yang akan peneliti sajikan adalah berkaitan dengan Kebijakan Publik.

Dalam menjalankan sistem pemerintahan selalu terkait dengan kebijakan publik. Menurut James Anderson dalam Agustino (2008:7) memberikan pengertian atas definisi kebijakan publik, dalam bukunya *public policy making*, sebagai “serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan”.

Selain itu, Anderson dalam Islamy (1998:19) menyatakan bahwa dari pengertian kebijakan publik memiliki implikasi diantaranya:

1. Kebijakan publik selalu memiliki tujuan tertentu atau berorientasi pada tujuan tertentu;
2. Kebijakan-kebijakan berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat pemerintah;
3. Kebijakan merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, dan bukan apa yang akan dilakukan;
4. Kebijakan publik bisa bersifat positif dan negatif. Positif berarti bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah, dan negatif berarti keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;
5. Kebijakan publik (positif) selalu berdasar pada peraturan perundang-undangan tertentu yang bersifat memaksa (otoriter).

Dengan demikian PERDA nomor 16 tahun 2006 merupakan salah satu kebijakan publik yang mengatur Lembaga Kemasyarakatan Desa karena kebijakan publik selalu berdasar pada peraturan perundang-undangan tertentu

yang bersifat memaksa (otoriter) dan dilaksanakan oleh sekelompok aktor yang mempunyai tujuan tertentu. Salah satu proses penting dalam proses kebijakan adalah implementasi Kebijakan. Melalui implementasi kebijakan maka dapat diketahui pelaksanaan dari suatu kebijakan. Menurut Agustino (2008:138) “implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri”.

Peranan pemerintahan di daerah sangat penting didalam agenda nasional dalam rangka menciptakan kesejahteraan nasional, Hal ini termaktub dalam pasal 18 (a) UUD 1945 yang memberikan makna bahwa pemerintah pusat, provinsi dan Kabupaten/kota berkewajiban dan mempunyai kewenangan untuk menciptakan ketenteraman dan ketertiban serta kesejahteraan masyarakat. Selain itu, pembagian urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh masing-masing tingkatan pemerintahan menurut Kaloh (2007:172) adalah sebagai berikut:

1. Pusat berwenang membuat norma, standar, prosedur, keuangan, supervisi, fasilitas, dan urusan-urusan pemerintahan dengan eksternalitas nasional.
2. Provinsi berwenang mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan dengan eksternalitas regional (lintas Kabupaten/kota).
3. Kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan dengan eksternalitas lokal (dalam satu Kabupaten/kota).

Oleh karena itu, kajian mengenai pemerintahan di daerah menjadi hal yang wajib diteliti untuk mengetahui urusan-urusan pemerintahan yang bersifat lokal dalam lingkup Kabupaten atau Kota. Termasuk pula kebijakan publik di daerah yang berupa Peraturan daerah.

Dalam penelitian ini, salah satu aktor implementasi kebijakan adalah lembaga Kemasyarakatan Desa. Desa merupakan satuan pemerintahan terendah dibawah pemerintah Kabupaten/kota. Desa mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam pencapaian tujuan nasional suatu Negara serta sebagai lembaga yang memperkuat struktur pemerintahan Negara. Dalam Undang-undang 32 tahun 2004 disebutkan bahwa Desa berbeda dengan kelurahan. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui Negara, sedangkan kelurahan adalah satuan administrasi pemerintahan dibawah kecamatan yang merupakan wilayah administrasi dari Kabupaten/Kota. Oleh Karena itu penelitian ini mengambil lokus di Desa Ngadas berkaitan dengan implementasi kebijakan Penataan Lembaga Kemasyarakatan. Berikut ini adalah analisis data hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti berdasarkan fokus penelitian.

1. Implementasi Kebijakan Penataan Lembaga Kemasyarakatan

a. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Variabel ukuran dan tujuan kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn menjadi salah satu variabel yang menentukan suksesnya suatu kebijakan. Kebijakan terkait dengan penataan Lembaga Kemasyarakatan Desa sudah diatur dalam PERDA Kabupaten Malang Nomor 16 tahun 2006 sebagai berikut:

Pasal 2

- (1) Dalam upaya memberdayakan masyarakat di Desa yang menyeluruh dan terpadu untuk mewujudkan kemakmuran Desa yang mantap dapat dibentuk Lembaga Kemasyarakatan Desa sesuai kebutuhan.
- (2) Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus melibatkan unsur-unsur yang ada di Desa.
- (3) Unsur-unsur yang ada di Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah :
 - a. Rukun Tetangga;
 - b. Rukun Warga;
 - c. Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (PKK);
 - d. Karang Taruna;
 - e. Lembaga Pemberdayaan Kemasyarakatan atau sebutan lain sesuai kondisi budaya setempat.

Pasal 3

Maksud dan Tujuan dibentuk Lembaga Kemasyarakatan Desa sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 adalah dalam rangka membantu Pemerintah Desa dan merupakan mitra Pemerintah Desa dalam memberdayakan masyarakat Desa.

Pasal 4

- (1) Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan harus diberi nama yang disesuaikan dengan kondisi sosial, budaya setempat dan harus ditetapkan dengan Peraturan Desa.
- (2) Lembaga Kemasyarakatan yang berkedudukan di Desa merupakan lembaga masyarakat yang bersifat lokal dan secara organisatoris berdiri sendiri.

Sesuai dengan hasil wawancara yang telah peneliti lakukan dan dipaparkan pada penyajian data tersebut diatas peneliti dapat menginterpretasikan bahwa implementasi kebijakan sudah sesuai dengan PERDA yang ada. Lembaga kemasyarakatan Desa Ngadas dimaksudkan untuk membantu pemerintah Desa dan merupakan mitra pemerintah Desa dalam memberdayakan masyarakat Desa. Hal ini dapat dilihat dari cuplikan wawancara yang dilakukan oleh peneliti dengan Sekretaris Desa bapak Mispu yang telah disajikan dalam penyajian data seperti di bawah ini:

“Tujuan dari dibentuknya Lembaga Kemasyarakatan Desa adalah sebagai mitra Pemerintah Desa dalam memberdayakan masyarakat Desa. Pembentukan Lembaga kemasyarakatan Desa harus sesuai dengan kondisi sosial dan budaya masyarakat Desa setempat” (Hasil Wawancara 06 April 2014 Pukul 08.30 di Ruang Bagian Tata Pemerintahan Desa Sekretariat Daerah Kabupaten Malang).

Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi, dan pemberdayaan masyarakat. Dalam menjalankan tugas pemerintahan adanya kewenangan sangat diperlukan bagi Desa. Sesuai dengan pasal 4 PERDA nomor 16 tahun 2006 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa bahwa pembentukan Lembaga Kemasyarakatan harus diberi nama sesuai dengan kondisi sosial, budaya setempat dan harus ditetapkan dalam Peraturan Desa. Oleh karena itu, Desa memiliki urusan dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa yang terdiri dari :

- 1) Urusan pemerintahan berdasar hak asal usul Desa yang sudah ada dan tumbuh berkembang
- 2) Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah Kabupaten/ kota. Pembiayaan tugas pembantuan wajib disertai dengan pembiayaan, sarana, prasarana, dan sumberdaya manusia.

Selanjutnya dalam Undang-undang 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, menyebutkan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa mencakup:

- 1) Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa
- 2) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa

- 3) Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah Kabupaten/kota
- 4) Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada Desa

Di Desa Ngadas pemberian nama lembaga juga disesuaikan dengan kondisi masyarakat. Oleh karena itu, tidak salah jika desa Ngadas juga mempunyai wewenang untuk mengatur pemerintahan Desa berdasarkan asal-usul desa. Adat yang sampai saat ini tetap dipegang teguh oleh masyarakat Ngadas merupakan dasar asal-usul Desa. Lembaga Kemasyarakatan yang ada juga berhak dibentuk dan diberi nama sesuai dengan keinginan masyarakat desa Ngadas.

Lembaga-lembaga Kemasyarakatan yang ada di Desa Ngadas bertujuan sebagai mitra pemerintah untuk memberdayakan masyarakat. Meskipun terdapat lembaga yang langsung berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat seperti LPMD, dan PKK namun pada dasarnya semua lembaga mempunyai tujuan untuk memberdayakan masyarakat melalui program-program kegiatan yang dilaksanakan.

Akan tetapi, tujuan utama lembaga Kemasyarakatan dalam peraturan adalah untuk memberdayakan masyarakat, implementasi di Desa Ngadas kurang sesuai dengan tujuan tersebut. Hal ini dikarenakan program kegiatan Lembaga kemasyarakatan kurang bisa mewujudkan pemberdayaan masyarakat. Seperti misalnya LPMD yang dibentuk dengan tujuan sebagai lembaga pemberdayaan masyarakat, pada kenyataannya hanya sebagai wadah dalam membangun fisik desa termasuk jalan desa. Tetapi lembaga lain seperti

misalnya PKK dalam kegiatannya dapat memberdayakan masyarakat Desa Ngadas melalui keterampilan yang diberikan. Hal tersebut dapat dilihat dari cuplikan wawancara yang dilakukan peneliti dengan Kamituwo Desa Ngadas Bapak Sugiono yang telah di sajikan pada penyajian data seperti di bawah ini:

“Lembaga Kemasyarakatan yang ada di Desa ini ada delapan kan mbak jumlahnya, untuk tugas atau kegiatan masing-masing lembaga itu, misalnya BPD tugasnya membuat peraturan desa, BPD istilahnya sebagai pengawas peraturan mbak. Kalau LPMD kegiatannya berkaitan dengan pembangunan jalan. PKK kegiatannya diajari membuat kerajinan-kerajinan bagi ibu rumah tangga. Karang taruna, mengadakan kegiatan pemuda-pemuda kadang juga ada giliran jaga desa. Ya seperti itu mbak. Untuk pembentukan lembaga kemasyarakatan kami selalu musyawarah dengan warga dan seluruh lembaga yang ada, setelah itu kalau sudah disetujui baru di atur dalam Peraturan Desa”

Hal tersebut didukung oleh wawancara yang peneliti lakukan dengan Ketua PKK ibu Suliyasih dalam cuplikan wawancara yang telah disajikan pada penyajian data, seperti di bawah ini:

“Biasanya dari pihak kecamatan kami mendapat pembinaan mbak, saat ini kami dilatih membuat rajutan. Harapannya rajutan tersebut bias dijual oleh warga dan bisa menjadi oleh-oleh dari Desa Ngadas sendiri, dulu juga pernah pemuda diisi, bukan hanya PKK. Tapi Karang taruna serta warga lain diberi pembinaan untuk membuat Kripik Kentang. Karna kan komoditas pertanian kentang disini banyak, jadi dilatih membuat Kripik Kentang untuk dijadikan oleh-oleh khas Desa Ngadas. Tetapi gagal mbak. Untuk selanjutnya di kegiatan PKK, jika rajutan sudah selesai dan warga bisa, maka akan dilatih untuk membuat batik tulis mbak, pembinaan-pembinaan seperti itu kami dapat dari Kecamatan mbak”

Kelemahan lembaga kemasyarakatan yang ada di Desa Ngadas adalah pencatatan dokumen-dokumen terkait dengan kegiatan dan program dari lembaga kemasyarakatan yang ada. Hal ini menyebabkan lembaga kemasyarakatan yang ada kurang berjalan dengan optimal serta berdasar acuan

sebelumnya yang telah disepakati bersama. Kebanyakan lembaga kemasyarakatan tidak mempunyai catatan program maupun kegiatan lembaganya namun hanya mengingat-ingat dan pencatatan biasanya langsung dijadikan arsip oleh sekretaris Desa.

Hal ini sesuai dengan pernyataan Pak Sutrisno selaku ketua BPD Ngadas dalam cuplikan wawancara sebagai berikut:

“disini, program dan kegiatan semuanya dibawa pak sekertaris Desa mbak, kami masing-masing lembaga tidak punya arsip itu, wong kami nggak begitu ngurusi arsip begituan. Ya, kalau perlu aja diminta, kalau mau ada kegiatan Desa kita lebih suka musyawarah dulu dengan lembaga yang ada jadi tidak selalu berdasarkan aturan-aturan” (Hasil Wawancara 29 April 2014 Pukul 19.45 di rumah Ketua BPD Ngadas Bapak Sutrisno).

Selain itu, ukuran atau standar kebijakan dapat diketahui melalui struktur organisasi serta standar-standar yang ditetapkan oleh suatu kebijakan. Berdasarkan PERDA Nomor 16 tahun 2006 pada pasal 5 dijelaskan mengenai kepengurusan Lembaga Kemasyarakatan. Bunyi pasal tersebut adalah sebagai berikut:

Pasal 5

- (1) Pengurus Lembaga Masyarakat Desa dipilih secara musyawarah dari anggota masyarakat yang mempunyai kemauan, kemampuan dan kepedulian dalam pemberdayaan masyarakat yang berasal dari pemuka-pemuka agama, tokoh masyarakat, pemuda dan kalangan profesi di Desa setempat.
- (2) Pengurus Lembaga Kemasyarakatan Desa tidak boleh dirangkap Kepala Desa dan Perangkat Desa.
- (3) Susunan Organisasi Lembaga Kemasyarkatan Desa terdiri dari:
 - a. Ketua;
 - b. Wakil Ketua
 - c. Sekretaris;
 - d. Bendahara;

- e. Anggota Pengurus lainnya yang terbagi dalam seksi-seksi sesuai dengan kebutuhan.
- (4) Pemilihan Pengurus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a,b,c,d dan e dilakukan secara musyawarah dan dipimpin oleh Kepala Desa.

Dalam implementasi pasal tersebut di desa ngadas dapat diketahui bahwa Desa Ngadas mempunyai delapan lembaga kemasyarakatan. Berikut susunan kepengurusan Lembaga Kemasyaraatan Desa ngadas:

BPD	Ketua : Sutrisno Wakil : Ngatono Sekretaris : Mistono Bendahara: Buardi
LPMD	Ketua : Sitap Sekretaris : Suyak Bendahara: Ariyoto
Karang Taruna	Ketua : Siswandi Sekretaris : Tugik Bendahara: Indrawati
Kelompok Tani	Kelompok Semeru Ketua : Mispu Sekretaris : Sujudnoto Bendahara: Sutrisno Hadi Kelompok Bromo Ketua : Joko Utomo Sekretaris : Suliyanto Bendahara: Suntono
PKK	Ketua : Suliyasih Sekretaris : Endang Riwayanti Bendahara: Susi Sumarni
Tokoh masyarakat	Ngatono
Lembaga ketua RW	Dusun Ngadas : Hariyanto Dusun Jarak Ijo :
Lembaga Adat	Ketua : Aman Sekretaris : Ngatono

Berdasarkan tabel tersebut terdapat beberapa lembaga yang belum memenuhi ketentuan susunan organisasi lembaga kemasyarakatan Desa.

Seperti Lembaga Adat yang hanya terdiri dari ketua dan sekretaris, lembaga ketua RW yang terdiri dari Kepala Dusun serta tokoh masyarakat yang terdiri dari ketua saja. Idealnya sesuai dengan pasal 5 ayat 3 bahwa susunan organisasi lembaga kemasyarakatan desa terdiri dari; Ketua, Wakil, Sekretaris, Bendahara, dan anggota pengurus lainnya. Padahal berdasarkan wawancara yang dilakukan oleh peneliti telah menjadi kesepakatan bersama bahwa Lembaga Kemasyarakatan Desa Ngadas berjumlah Delapan. Tetapi dalam implementasi di lapangan hanya beberapa lembaga yang memang berjalan.

Berkenaan dengan susunan Organisasi Lembaga Kemasyarakatan, Desa Ngadas sepertinya lebih mengacu pada PERMENDAGRI Nomor 5 Tahun 2007 pasal 20, Pengurus Lembaga Kemasyarakatan terdiri dari:

- a. Ketua;
- b. Sekretaris;
- c. Bendahara; dan
- d. Bidang-bidang sesuai kebutuhan

Dengan demikian jika dilihat dari PERMENDAGRI maka desa Ngadas sudah sesuai dengan peraturan.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, peneliti dapat menyimpulkan bahwa implementasi Kebijakan penataan Lembaga Kemasyarakatan sesuai dengan PERDA Kabupaten Malang Nomor 16 Tahun 2006 dilihat dari Variabel ukuran dan tujuan kebijakan berhasil dilaksanakan di Desa Ngadas meskipun terdapat beberapa ketidak sesuaian dalam implementasi di lapangan. Namun

struktur kepengurusan lebih mengarah pada PERMENDAGRI Nomor 5 Tahun 2007 pasal 20.

b. Sumber-sumber Kebijakan

Sumber-sumber kebijakan sangat diperlukan dalam implementasi kebijakan karena sumber yang memadai juga akan mempengaruhi tercapainya suatu kebijakan. Sumber legal formal dari peraturan yang mengatur lembaga Kemasyarakatan adalah PERDA Kabupaten Malang Nomor 16 Tahun 2006 tentang Lembaga Kemasyarakatan yang mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Padahal terdapat peraturan tentang Lembaga Kemasyarakatan yang lebih baru dari PERDA tahun 2006 yakni PERMENDAGRI nomor 5 tahun 2007 tentang Pedoman Penataan Lembaga Kemasyarakatan tetapi, peraturan tersebut tidak digunakan di wilayah Kabupaten Malang. Berdasarkan kajian peneliti bahwa PERDA Kabupaten Malang nomor 16 tahun 2006 belum bisa dijadikan peraturan praktis yang bisa langsung dilaksanakan oleh Desa terutama Lembaga Kemasyarakatan Desa.

Seharusnya Kabupaten Malang menggunakan acuan PERMENDAGRI nomor 5 tahun 2007 yang bisa dijadikan pedoman dalam mengatur Lembaga Kemasyarakatan Desa sehingga penataan Lembaga Kemasyarakatan akan lebih mudah dilaksanakan oleh Lembaga Kemasyarakatan Desa. PERDA Kabupaten Malang Nomor 16 Tahun 2006 tersebut mengatur tentang tata cara pembentukan, maksud dan tujuan, kepengurusan, tugas pokok dan fungsi, tata kerja, sumber dana, dan pembinaan. Peraturan tersebut belum mengatur secara

terperinci berkaitan dengan masing-masing lembaga oleh karena itu diperlukan peraturan penjelas. Sedangkan PERMENDAGRI Nomor 5 Tahun 2007 mengatur pula tugas dan fungsi masing-masing lembaga seperti PKK, karang taruna, BPD, LPMD, Lembaga Adat, dan lain sebagainya yang memuat peraturan lebih lengkap dan lebih rinci. Alasan tidak digunakannya PERMENDAGRI tahun 2007 dikarenakan, masih dijadikannya PP nomor 72 tahun 2005 tentang desa sebagai acuan, dan PP tentang desa sedang dalam masa penggodokan. Oleh Karena itu, pemerintah Kabupaten Malang menunggu hasil dari PP tentang Desa yang terbaru untuk disahkan, setelah itu, berkaitan dengan Lembaga Kemasyarakatan akan mengikuti PP yang terbaru. Hal tersebut diungkap oleh Bapak gatut dalam wawancara seperti berikut ini:

“Kami masih menggunakan PP nomor 72 tahun 2005 tentang Desa. Peraturan turunannya adalah PERDA Kabupaten Malang Nomor 16 tahun 2006 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa. Untuk PERMENDAGRI nomor 5 tahun 2007 belum kami gunakan. Karna kan, Peraturan tentang Desa masih dalam masa penggodokan, jadi kami menunggu PP desa disahkan dulu baru kami mengacu PP tersebut” (Hasil Wawancara 15 April 2014 Pukul 09.15 di Ruang Bagian Tata Pemerintahan Desa Sekretariat Daerah Kabupaten Malang)

Selain itu, salah satu sumber kebijakan yang paling penting dalam implementasi Kebijakan di Desa ngadas adalah peranan dari Kepala Desa dan Dukun. Seperti yang telah diketahui bahwa masyarakat Desa Ngadas merupakan masyarakat yang mempunyai tingkat partisipasi yang tinggi dan taat pada pemimpin. Hal ini terlihat dalam wawancara yang dilakukan oleh peneliti dengan Kepala Desa Ngadas Bapak Mujianto dalam cuplikan wawancara berikut ini:

“Dalam implementasi kebijakan di desa Ngadas peranan kepala desa sangat dominan, namun semua itu tidak terlepas pula dari partisipasi aktif masyarakat desa yang mentaati perintah kepala desa”

Selain itu, masyarakat Desa Ngadas yang merupakan Suku Tengger mempunyai Mitos dan legenda yang menggambarkan watak orang tengger. arti kata Tengger dapat dianalisa dari legenda masyarakat Tengger tentang suami istri sebagai cikal bakal atau yang pertama menghuni daerah tersebut, yaitu Rara Anteng dan Joko Seger. Kata **Teng** berasal dari Rara Anteng sedangkan **ger** berasal dari kata seger. Anteng mengandung pengertian “sifat yang tidak banyak tingkah” dan “tidak mudah terusik”. Makna dari istilah tersebut tercermin dalam kehidupan sehari-hari masyarakat Tengger yaitu hidup sederhana, tenteram, dan damai, gotong-royong, bertoleransi tinggi, dan suka bekerja keras.

Dengan kondisi masyarakat Desa Ngadas yang demikian maka hal ini merupakan salah satu modal sosial Desa Ngadas yang tidak dimiliki Desa-Desa lain. Inti dari modal sosial terletak pada bagaimana masyarakat dapat bekerjasama untuk mencapai tujuan bersama. Kerjasama tersebut diwarnai oleh interaksi timbal balik yang saling menguntungkan, yang berdasarkan atas kepercayaan dan norma serta nilai sosial yang kuat (Alfitri, 2011:52).

Berdasarkan data tersebut diatas, maka peneliti dapat menyimpulkan bahwa sumber-sumber kebijakan yang digunakan dalam Implementasi kebijakan penataan Lembaga Kemasyarakatan adalah berkaitan dengan sumber hukum kebijakan mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 serta PERDA Kabupaten Malang Nomor 16 tahun 2006 tentang

Lembaga Kemasyarakatan Desa untuk PERMENDAGRI Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pedoman Penataan Lembaga Kemasyarakatan masih belum digunakan. Sumber lain yang penting dalam implementasi kebijakan penataan Lembaga Kemasyarakatan di Desa Ngadas adalah peranan dari Kepala Desa dan Dukun.

c. Ciri-ciri atau Sifat Badan/Instansi Pelaksana

Dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan Desa Menurut Soetardjo dalam Nurcholis (2011:20) mengatakan bahwa “Desa adalah lembaga asli pribumi yang mempunyai hak mengatur rumah tangga sendiri berdasarkan hukum adat”. Dalam bentuk aslinya otonomi Desa (hak mengatur rumah tangga sendiri berdasarkan hukum adat) ditandai oleh ciri-ciri sebagai berikut:

1. Pemerintah Desa terdiri atas kepala Desa dibantu oleh pamong Desa. Kepala Desa dipilih oleh dewan Morokaki, semacam tim formatur yang terdiri atas sesepuh, ahli agama, dan ahli adat yang ditandai mempunyai kearifan. Dewan Morokaki memilih kepala Desa untuk masa seumur hidup. Pamong Desa adalah para pembantu kepala Desa yang mempunyai tugas sesuai dengan fungsinya. Kepala Desa dipilih oleh pamong Desa atas persetujuan Morokaki.
2. Yang memegang kekuasaan tertinggi di Desa adalah rapat Desa.
3. Pranata dan lembaga dikembangkan menurut kebutuhan riil yang dihadapi masyarakat Desa yang bersangkutan dengan berpijak pada konsep-konsep kebatinan yang melingkupinya dan praktik riil beserta problematikanya.
4. Tanah komunal menjadi pranata sosial yang sangat penting yang berfungsi mengatur, mengendalikan, dan mengawasi perilaku anggota masyarakat hukum dalam suatu wilayah Desa yang bersangkutan.
5. Gugur gunung, wajib kerja, dan gotong royong menjadi pranata yang berfungsi sebagai alat justifikasi dan sekaligus sebagai pelestari sistem otonomi Desa.
6. Isi otonomi Desa mencakup:
 - a. Pertahanan dari ancaman binantang buas/ gangguan dari daerah luar
 - b. Keamanan dan ketertiban/polisional
 - c. Peradilan
 - d. Pekerjaan umum

- e. Upacara keagamaan
- f. Pertanian / perikanan/ peternakan / perhutanan

Hal tersebut diatas sesuai dengan kondisi masyarakat Desa Ngadas bahwa di Desa Ngadas rapat Desa atau musyawarah Desa memegang peranan yang tinggi dalam mengatasi permasalahan yang terjadi dimasyarakat serta musyawarah dalam rangka pembangunan Desa. Lembaga Kemasyarakatan yang ada dibentuk sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Menurut penuturan beberapa narasumber yang telah peneliti lakukan baik melalui observasi maupun wawancara bahwa di Desa Ngadas terdapat 8 (Delapan) Lembaga Kemasyarakatan Desa yaitu, BPD, LPMD, PKK, Karang Taruna, Kelompok Tani, Lembaga Adat, Tokoh Masyarakat, dan Lembaga Ketua RW.

Namun, 8 (delapan) Lembaga Kemasyarakatan yang ada belum ada peraturan yang jelas mengenai pembentukannya bahkan terdapat simpang siur apakah lembaga tersebut sudah terbentuk atau belum. Lembaga yang sudah jelas terbentuk dan ada kegiatan nyata adalah BPD, LPMD, PKK, Karang taruna, dan kelompok Tani. Sedangkan untuk Lembaga Adat, lembaga ketua RW, dan Tokoh Masyarakat belum jelas apakah sudah terbentuk, apakah lembaga atau sekedar perkumpulan masih belum terdapat kejelasan data. Hal tersebut dikarenakan belum ada peraturan yang jelas yang mengatur tentang tugas dan fungsi serta jenis Lembaga kemasyarakatan Desa.

Sedangkan dalam PERMENDAGRI Nomor 5 tahun 2007 Pasal 7 telah dijelaskan bahwa jenis Lembaga Kemasyarakatan terdiri dari:

- a. Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa atau Kelurahan (LPMD/LPMK)/Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa atau Kelurahan (LKMD/LKMK) atau sebutan nama lain;

- b. Lembaga Adat;
- c. Tim Penggerak PKK Desa/Kelurahan;
- d. RT/RW;
- e. Karang Taruna; dan
- f. Lembaga Kemasyarakatan lainnya.

Dijelaskan pula bahwa ciri-ciri umum lembaga kemasyarakatan menurut Sela Sumardjan (dalam Ngadiyono, 1984:35) antara lain:

1. Merupakan unit yang fungsional, merupakan organisasi pola pemikiran dan pola perilaku yang terwujud melalui aktivitas kemasyarakatan dan hasil-hasilnya.
2. Mempunyai tingkat kekekalan tertentu, yaitu telah teruji dan berupa himpunan norma-norma pencapaian kebutuhan pokok yang sewajarnya harus dipertahankan.
3. Mempunyai tujuan atau beberapa tujuan tertentu
4. Mempunyai perangkat peralatan untuk mencapai tujuan lembaga tersebut, misalnya: bangunan gedung, mesin-mesin, dan alat-alat lainnya.
5. Mempunyai alat pengobar semangat, misalnya: lambang-lambang, panji-panji, slogan-slogan, semboyan-semboyan dan sebagainya.
6. Mempunyai tradisi atau tata tertib sendiri.

Berdasarkan penjelasan tersebut diatas, bahwa salah satu jenis lembaga kemasyarakatan adalah Lembaga Adat. Oleh karena itu, seharusnya adat, dapat dijadikan Lembaga yang bersifat formal menjadi Lembaga Adat yang diakui keberadaannya. Tetapi di Desa Ngadas Kederadaan Lembaga Adat, Lembaga Tokoh Masyarakat, serta Lembaga ketua RW belum jelas keberadaannya dan belum memenuhi persyaratan seperti yang disebutkan diatas. Menurut Bapak Ngatono selaku Ketua sesepuh Desa sekaligus yang dinobatkan sebagai Ketua Lembaga Adat menyatakan bahwa:

“lembaga adat itu belum terbentuk. Masih sekedar wacana. Saya juga bukan Ketuanya. Peraturannya juga belum ada. Lembaga tokoh masyarakat pun demikian. Itu bukan lembaga dan saya juga nggak tau kalau saya ketuanya cuma saja warga disini menganggap saya salah satu sesepuh Desa yang biasanya disertai amanat untuk menyelesaikan

permasalahan Desa yang berkaitan dengan adat” (Hasil Wawancara Pada 29 April 2014 Pukul 20.00 di Rumah Sesepuh Desa bapak Ngatono).

Demikian pula dengan Lembaga ketua RW yang pada kenyatan dilapangan lembaga tersebut tidak ada, karena Desa Ngadas mempunyai dua RW, dan biasanya ketua RW saling berkoordinasi. Hal tersebut sesuai dengan Penuturan Ketua lembaga RW Bapak Hariyanto dalam cuplikan wawancara dibawah ini:

“Lembaga Ketua RW itu, kalau misal mau ada kegiatan gitu saya berkoordinasi dengan RW Jarak Ijo kemudian setelah itu, kami sosialisasikan pada RT, ya istilahnya saling koordinasi aja gitu mbak, nggak tau saya lembaga atau bukan, ya pokoknya tugasnya seperti itu” (hasil Wawancara 10 Mei 2014 Pukul 16.30 di Rumah Bapak hariyanto).

Selain itu, dalam Pasal 5 ayat 2 PERDA Kabupaten malang nomor 16 tahun 2006 dijelaskan bahwa pengurus organisasi kemasyarakatan tidak boleh dirangkap oleh kepala Desa dan perangkat Desa. Tetapi dalam kenyatannya Sekretaris Desa Bapak Mispu juga merangkap sebagai ketua kelompok Tani Semeru. Selain itu, terdapat satu orang merangkap yang merangkap pengurus dibeberapa lembaga. Misalnya Bapak Ngatono yang menajdi wakil BPD, Lembaga Adat sekaligus tokoh masyarakat. Perangkapan jabatan tersebut dikarenakan. Masyarakat lain kurang berminat untuk menjadi pengurus lembaga yang ada. Oleh karena itu, pengurus Lembaga Kemasyarakatan dipilih dari masyarakat yang bersedia menjadi pengurus. Hal tersebut sesuai ungkapan Ketua LPMD bapak Sitap dalam cuplikan wawancara dibawah ini:

“masyarakat sini kurang berminat menjadi pengurus lembaga mbak. Mereka lebih senang mengurus taninya saja. Jadi hanya orang-orang itu yang mau jadi pengurus. ”(Wawancara 1 April 2014 Pukul 16.30 di Rumah Bapak Sitap).

Dalam pemilihan pengurus lembaga kemasyarakatan menurut Pasal 5 ayat 4 PERDA nomor 16 tahun 2006 dilakukan secara musyawarah. Hal ini sudah sesuai dengan implementasi di Desa Ngadas berdasarkan hasil wawancara yang telah disajikan pada bab penyajian data seperti dibawah ini:

Untuk ciri khas instansi pelaksana adalah Lembaga Kemasyarakatan yang ada di Desa Ngadas, seperti yang telah disajikan pada bab penyajian data bahwa adat mendominasi seluruh segi kehidupan masyarakat Desa Ngadas. Termasuk dalam kegiatan Lembaga Kemasyarakatan. Salah satu contoh, bahwa setiap terjadi permasalahan desa maupun pembentukan lembaga baru maka harus diselesaikan melalui musyawarah Desa. Hal ini merupakan adat yang masuk dalam ranah pemerintahan Desa. Hukum adat juga berlaku dalam kehidupan masyarakat maupun pemerintahan Desa.

Selain itu, ciri khas masyarakat Desa Ngadas yang merupakan keturunan suku tengger adalah budaya gotong royog, partisipatif, patuh pada pemimpin, dan musyawarah. Hal ini dikarenakan cerminan dari budaya Tengger yang terdapat dalam *Panca Setya* yang terdiri dari:

1. *Setya budaya*, adalah sikap taat pada budaya atau adat istiadat
2. *Setya wacana*, adalah mengutamakan musyawarah
3. *Setya semaya*, adalah selalu menepati janji
4. *Setya laksana*, adalah tekun melaksanakan pekerjaan
5. *Setya mitra*, adalah setia pada teman

Konsekuensi dari ajaran-ajaran ini diwujudkan dengan perilaku yang baik dan interaksi yang harmonis diantara para warga, misalnya adanya toleransi

yang tinggi baik kepada sesama warga desa maupun pendatang, selalu taat dan patuh pada peraturan-peraturan yang ada, selalu bekerja keras untuk memenuhi kebutuhan hidup, jika ada permasalahan diselesaikan dengan musyawarah dan apabila ada pekerjaan yang berat dapat diselesaikan dengan bersama-sama melalui gotong royong (Yuliati, 106:2011)

Berdasarkan data-data serta hasil wawancara yang dilakukan oleh peneliti, maka peneliti dapat menyimpulkan bahwa ciri-ciri instansi pelaksana kebijakan yakni lembaga kemasyarakatan Desa Ngadas terdapat kurang sesuai dengan pasal 5 PERDA nomor 16 tahun 2006. Hal ini dikarenakan perangkat Desa yang menjabat sebagai pengurus organisasi serta beberapa lembaga belum mempunyai struktur lembaga belum lengkap. Selain itu, budaya masyarakat Ngadas juga mempengaruhi implementasi kebijakan. Pengaruh adat seperti musyawarah desa, gotong royong, taat pada pemimpin memberikan pengaruh positif pada implementasi kebijakan.

d. Komunikasi Antar Organisasi Terkait dan Kegiatan-kegiatan Pelaksanaan

Komunikasi memainkan peran yang cukup penting bagi berlangsungnya koordinasi dan implementasi pada umumnya (Wahab, 1990:63). Dalam implementasi kebijakan penataan Lembaga Kemasyarakatan komunikasi dan koordinasi yang dilakukan sudah cukup baik. Komunikasi yang dilakukan bersifat dua arah yakni saling membantu antara Lembaga Kemasyarakatan Desa dengan pemerintah kecamatan poncokusumo maupun pemerintah

Kabupaten Malang. Namun komunikasi dan koordinasi yang dilakukan lebih banyak terkait dengan BPD, PKK maupun terkait pembangunan sarana dan prasarana Desa.

Seharusnya komunikasi dan koordinasi yang dilakukan dikembangkan kearah pengembangan masyarakat, pemberdayaan serta pemberian keterampilan kepada masyarakat agar berdaya. Bukan hanya pembangunan fisik Desa saja yang dibina, tetapi kondisi jiwa masyarakat juga perlu dibina. Dengan demikian, maka makna dibalik pasal 10 PERDA Kabupaten Malang Nomor 16 tahun 2006 dapat benar-benar bermanfaat. Bunyi pasal tersebut adalah sebagai berikut:

Pasal 10

- (1) Pemerintah Daerah melakukan fungsi bimbingan, pembinaan, pengarahan, pengembangan dan pengawasan terhadap Lembaga Kemasyarakatan Desa yang pelaksanaannya dilakukan oleh Instansi yang berwenang.
- (2) Pemerintah Daerah melalui Camat melakukan pembinaan terhadap kegiatan-kegiatan Lembaga kemasyarakatan Desa dan bertanggung jawab atas berfungsinya Lembaga Kemasyarakatan Desa dengan baik di wilayah masing-masing.

Seharusnya, pembinaan Lembaga Kemasyarakatan diatur lebih rinci seperti yang termaktub dalam PERMENDAGRI nomor 5 tahun 2007 yang terdiri dari pembinaan pemerintah, Provinsi, kabupaten/Kota, dan Carnal.

Pembinaan pemerintah menurut pasal 24 meliputi:

- a. Memberikan pedoman dan standar pelaksanaan lembaga kemasyarakatan;
- b. Memberikan pedoman pendidikan dan pelatihan;
- c. Memberikan pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif;

- d. Memberikan bimbingan, supervise dan konsultasi terhadap Lembaga Kemasyarakatan; dan
- e. Memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan Lembaga Kemasyarakatan.

Pembinaan pemerintah provinsi menurut pasal 25 meliputi:

- a. Memberikan pedoman pelaksanaan Lembaga Kemasyarakatan.
- b. Memberikan bantuan pembiayaan dari provinsi kepada Lembaga Kemasyarakatan.
- c. Memfasilitasi pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyusunan peraturan daerah kabupaten/kota tentang Lembaga Kemasyarakatan.
- d. Melakukan pengawasan peraturan daerah kabupaten/kota yang berkaitan dengan Lembaga Kemasyarakatan.
- e. Melaksanakan pendidikan dan pelatihan tertentu skala provinsi.
- f. Memberikan bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan serta pemberdayaan Lembaga Kemasyarakatan.
- g. Memberikan penghargaan atas prestasi Lembaga Kemasyarakatan tingkat provinsi.

Sedangkan pembinaan dan pengawasan pemerintah kabupaten/kota adalah:

- a. Memberikan pedoman teknis pelaksanaan dan pengembangan Lembaga Kemasyarakatan.
- b. Memberikan pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif.
- c. Menetapkan bantuan pembiayaan alokasi dana untuk pembinaan dan pengembangan Lembaga Kemasyarakatan.
- d. Melakukan bimbingan, supervisi dan konsultasi pelaksanaan serta pemberdayaan Lembaga Kemasyarakatan.
- e. Melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Lembaga Kemasyarakatan.
- f. Memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan Lembaga Kemasyarakatan.

Pembinaan dan pengawasan Carnal meliputi:

- a. Memfasilitasi penyusunan peraturan Desa yang berkaitan dengan Lembaga Kemasyarakatan.
- b. Memfasilitasi pelaksanaan tugas, fungsi, dan kewajiban Lembaga Kemasyarakatan.
- c. Memfasilitasi penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif.
- d. Memfasilitasi pelaksanaan pemberdayaan masyarakat.
- e. Memfasilitasi kerjasama antar lembaga kemasyarakatan dan kerjasama lembaga kemasyarakatan dengan pihak ketiga.

- f. Memfasilitasi bantuan teknis dan pendampingan kepada lembaga kemasyarakatan.
- g. Memfasilitasi koordinasi unit kerja pemerintahan dalam pengembangan lembaga kemasyarakatan.

Dengan demikian, seharusnya aturan tentang pembinaan Lembaga Kemasyarakatan diatur lebih rinci sehingga dapat dengan mudah dijalankan seperti yang termaktub pada PERMENDAGRI Nomor 5 Tahun 2007 Pasal 23 sampai dengan pasal 27 sehingga lebih jelas mengenai tugas pembinaan yang harus dilakukan oleh Pemerintah pusat, Provinsi, Kabupaten dan kecamatan. Dalam hal ini pemerintah pusat melalui Menteri Dalam negeri telah memberikan pedoman dan standar pelaksanaan Lembaga Kemasyarakatan melalui PERMANDAGRI Nomor 5 tahun 2007 tentang Pedoman Penataan Lembaga Kemasyarakatan hal ini sesuai dengan pembinaan yang dilakukan oleh pemerintah pusat yang termaktub dalam pasal 23 PERMENDAGRI nomor 5 tahun 2007 tersebut diatas.

Berkaitan dengan komunikasi dalam hubungan tata kerja lembaga kemasyarakatan yang satu dengan yang lainnya bersifat saling membantu untuk melaksanakan masing-masing program. Seperti yang telah diketahui bahwa masyarakat Ngadas merupakan tipe masyarakat yang mempunyai tingkat partisipasi yang tinggi di dalam melaksanakan pembangunan, hal ini terlihat pula dalam hubungan tata kerja lembaga kemasyarakatan satu dengan lembaga kemasyarakatan lainnya.

Selain itu, hubungan tata kerja yang dilakukan juga bersifat koordinatif dan konsultatif dengan pemerintah Desa seperti kepala Desa dan BPD. Peranan kepala Desa di Desa Ngadas mempunyai peranan yang cukup besar

dalam merumuskan agenda-agenda kegiatan Desa maupun lembaga kemasyarakatan yang ada. Hal ini dikarenakan inisiatif kebanyakan berasal dari kepala Desa.

Sesuai dengan bunyi Pasal 8 PERDA Kabupaten Malang Nomor 16 Tahun 2006 yang berbunyi:

Pasal 8

- (1) Hubungan Lembaga Kemasyarakatan Desa dengan Pemerintah Desa bersifat kemitraan, konsultatif dan koordinatif dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan.
- (2) Hubungan Lembaga Kemasyarakatan yang satu dengan Lembaga Kemasyarakatan lainnya yang ada di Desa bersifat kerjasama dan saling membantu.

Kerjasama dengan pihak ketiga pun dapat dilakukan dengan sifat kemitraan hal ini sesuai dengan PERMENDAGRI Nomor 5 Tahun 2007 Pasal 22 ayat 3 tetapi untuk Desa ngadas kerjasama dengan pihak ketiga belum ada.

Selain itu, dalam kehidupan bermasyarakat, masyarakat senantiasa terikat oleh norma, dan nilai yang menjadi pedoman hidup bersama. Nilai-nilai yang ada dalam masyarakat merupakan modal sosial. Beberapa nilai dan unsur yang merupakan ruh dari modal sosial antara lain sikap yang partisipatif, sikap saling memperhatikan, saling memberi dan menerima, saling percaya dan mempercayai dan diperkuat oleh nilai dan norma yang mendukungnya. Unsur lain yang memegang peranan penting adalah kemauan masyarakat atau kelompok tersebut untuk secara terus menerus proaktif baik dalam mempertahankan nilai, membentuk jaringan kerjasama maupun dengan penciptaan kreasi dan ide baru. Inilah jati diri modal sosial yang sebenarnya (Alfitri, 2011:51).

Berkenaan dengan kegiatan dari lembaga kemasyarakatan di Desa Ngadas. Misalnya BPD mempunyai tugas membuat peraturan serta mengawasi jalannya kebijakan, PKK membuat kerajinan, LPMD membangun jalan Desa, karang taruna mengadakan kegiatan pemuda, dan kelompok tani mengadakan pelatihan terkait pertanian. Hal tersebut sesuai dengan wawancara yang dilakukan oleh peneliti dengan Pak Sugiono selaku Kamituwo Desa Ngadas, dalam cuplikan wawancara seperti dibawah ini:

“Lembaga Kemasyarakatan yang ada di Desa ini ada delapan kan mbak jumlahnya, untuk tugas atau kegiatan masing-masing lembaga itu, misalnya BPD tugasnya membuat peraturan desa, BPD istilahnya sebagai pengawas peraturan mbak. Kalau LPMD kegiatannnya berkaitan dengan pembangunan jalan. PKK kegiatannya diajari membuat kerajinan-kerajinan bagi ibu rumah tangga. Karang taruna, mengadakan kegiatan pemuda-pemuda kadang juga ada giliran jaga desa. Ya seperti itu mbak. Untuk pembentukan lembaga kemasyarakatan kami selalu musyawarah dengan warga dan seluruh lembaga yang ada, setelah itu kalau sudah disetujui baru di atur dalam Peraturan Desa”

Dengan demikian peneliti dapat menyimpulkan bahwa komunikasi dan koordinasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan sudah sesuai dengan PERDA nomor 16 tahun 2006 pasal 8 tentang tata kerja dan pasal 10 tentang pembinaan. Tetapi, akan lebih tepat jika pembinaan Lembaga Kemasyarakatan mengacu pada PERMENDAGRI nomor 5 tahun 2007 pasal 23 sampai pasal 27 yang mengatur lebih rinci pembinaan yang harus dilakukan mulai dari tingkat Pemerintah Pusat sampai tingkat Kecamatan. Hal lain yang perlu dikembangkan adalah terkait dengan kondisi masyarakat Desa Ngadas yang dapat dijadikan modal sosial yang kuat bagi pembangunan Desa. Dikarenakan masyarakat Desa Ngadas dengan keunikan adat yang dimiliki mempunyai

sikap yang partisipatif, saling percaya dan diperkuat oleh nilai dan norma yang mendukungnya.

e. Sikap para Pelaksana

Sikap para pelaksana sangat mempengaruhi implementasi kebijakan, karena sukses tidaknya suatu kebijakan tergantung pula pada aktor yang menjalankan kebijakan tersebut. Aktor-aktor yang terlibat mulai dari pemerintah Kabupaten yang dibina langsung oleh Bagian Tata Pemerintahan Desa Kabupaten Malang, pihak kecamatan Poncokusumo dan Desa Ngadas.

Dilihat dari sikap para pelaksana implementasi kebijakan pihak Kabupaten Malang sendiri kurang memperhatikan adanya keunikan yang dimiliki Desa Ngadas yakni adat yang dimiliki. Sehingga dalam pembuatan peraturannya belum ada pengaturan yang jelas terkait status Desa Ngadas yang merupakan Desa adat. Desa Ngadas mempunyai kekhususan dibanding Desa lain di Kabupaten Malang, namun untuk peraturan yang menyatakan hal tersebut masih belum ada. Status Desa Ngadas diungkap pula oleh Bapak Gatut dalam cuplikan wawancara seperti dibawah ini:

“di Kabupaten tidak ada Desa Adat, walaupun Ngadas, itu bukan Desa Adat tetapi Desa yang masih menggunakan adat” (Wawancara 28 Januari 2014 di Ruang Bagian Tata Pemerintahan Desa Sekretariat Daerah Kabupaten Malang).

Namun setelah peneliti melakukan proses penelitian dan kemudian setelah beberapa bulan menanyakan status Desa Ngadas, ternyata Desa Ngadas segera akan ditetapkan menjadi Desa Adat oleh pihak pemerintah kabupetan. Hal

tersebut senada pula diungkapkan oleh kepala Desa Ngadas yang pada penelitian sebelumnya menyatakan bukan Desa adat, namun setelah itu, kepala Desa juga menyatakan bahwa Desa Ngadas merupakan Desa Adat.

Seperti wawancara yang dilakukan peneliti dengan Bapak Mujianto dalam cuplikan wawancara berikut ini:

“Desa Ngadas saat ini akan ditetapkan menjadi desa adat mbak” (Hasil Wawancara 01 April 2014 Pukul 11.15 di Rumah Bapak Kepala Desa Ngadas)

Hal tersebut senada dengan cuplikan hasil wawancara dengan Bapak Gatut seperti berikut ini:

“Ya, sekarang Ngadas akan ditetapkan menjadi Desa Adat mbak, awalnya sih Desa adat itu nggak ada namun saat ini adat akan mulai diperhatikan dan Desa Ngadas akan ditetapkan menjadi Desa Adat” (15 April 2014 di Pukul 08.30 Ruang Bagian Tata Pemerintahan Desa Sekretariat Kabupaten Malang).

Sikap lain yang ditunjukkan oleh kepala Desa Ngadas adalah kepala Desa sebagai pusat inisiatif gerak warga. Hal ini merupakan sikap pemimpin yang baik dan terampil yang bisa menggerakkan partisipasi warga. Namun kelemahannya warga hanya menunggu inisiatif dari kepala Desa. Dalam hal perapian dokumen-dokumen Desa, lembaga kemasyarakatan yang ada mempunyai kelemahan yakni kurang mendokumentasikan agenda-agenda yang ada sehingga sulit untuk mencari dokumentasi dari kegiatan dan peraturan-peraturan yang ada.

Selain itu, warga Desa lebih mengutamakan musyawarah dalam melakukan segala kegiatan dan mengatasi permasalahan hal ini merupakan

sikap positif warga yang perlu dipertahankan dikarenakan ide-ide dari masyarakat dapat tersalurkan melalui musyawarah Desa. Sikap dari aktor kebijakan dapat dilihat dari tugas pokok dan fungsi kebijakan apakah terlaksana atau tidak. Tugas pokok dan fungsi Lembaga Kemasyarakatan Desa Ngadas tetap mengacu kepada PERDA Nomor 16 tahun 2006. Seperti Menyusun Rencana Pembangunan Secara Partisipatif yang biasanya dirapatkan oleh BPD dan Kepala Desa beserta Aparatur Desa serta melaksanakan pembangunan yang biasanya dilakukan oleh LPMD. Hal ini sesuai dengan pernyataan Bapak Kepala Desa Ngadas, dalam cuplikan wawancara sebagai berikut:

“Tugas pokok dan fungsi Lembaga Kemasyarakatan disini mengacu pada PERDA nomor 16 tahun 2006 mbak, misalnya tugas lembaga Kemasyarakatan antara lain: menyusun rencana pembangunan secara partisipatif, menggerakkan dan mengembangkan partisipasi masyarakat, melaksanakan pembangunan, pemberdayaan masyarakat. Kalau fungsinya antara lain: sebagai penyalur dan penampung aspirasi masyarakat, penanaman dan pemupukan kerukunan, percepatan pelayanan pemerintah kepada Masyarakat. Yang saya ingat itu mbak, bunyi yang lainnya saya lupa. Pokoknya sesuai dengan PERDA 16 tahun 2006.”

Masyarakat desa Ngadas merupakan tipe masyarakat yang taat hukum dan aturan dari pemerintah oleh karena itu, tugas pokok dan fungsi lembaga kemasyarakatan dilaksanakan sesuai PERDA Kabupaten Malang Nomor 16 tahun 2006 berkaitan dengan tugas pokok dan Fungsi, berbunyi seperti dibawah ini:

Pasal 6

Tugas Pokok Lembaga Kemasyarakatan Desa meliputi:

- a. Menyusun rencana pembangunan secara partisipatif;
- b. Melaksanakan, mengendalikan, memanfaatkan, memelihara dan mengembangkan pembangunan secara partisipatif;
- c. Menggerakkan dan mengembangkan partisipasi, gotong royong dan swadaya masyarakat;
- d. Menumbuhkembangkan kondisi dinamis masyarakat dalam rangka pemberdayaan masyarakat.

Pasal 7

Dalam melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam pasal 6, Lembaga Kemasyarakatan Desa mempunyai fungsi:

- a. Penampungan dan penyaluran aspirasi masyarakat dalam pembangunan;
- b. Penanaman dan pemupukan kerukunan, rasa persatuan dan kesatuan masyarakat dalam rangka memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. Peningkatan kualitas dan percepatan pelayanan pemerintah kepada masyarakat;
- d. Penyusunan rencana, pelaksanaan, pelestarian, dan pengembangan hasil-hasil pembangunan secara partisipatif;
- e. Penumbuhkembangan dan penggerak prakarsa, partisipasi, serta swadaya gotong royong masyarakat;
- f. Pemberdayaan dan peningkatan kesejahteraan keluarga; dan
- g. Pemberdayaan hak politik masyarakat.

Pada PERDA kabupaten Malang Nomor 16 tahun 2006 tugas pokok dan fungsi disebutkan secara umum. Tetapi dalam PERMENDAGRI nomor 5 tahun 2007 disebutkan lebih rinci terkait tugas dan fungsi masing-masing lembaga. Sehingga Lembaga Kemasyarakatan dapat melaksanakan tugas dan fungsi dengan mudah karena sudah ada peraturan yang mengatur. Tugas dan fungsi masing-masing Lembaga Kemasyarakatan tersebut terurai dalam pasal-pasal dibawah ini:

Pasal 7

Jenis Lembaga Kemasyarakatan terdiri dari:

- a. Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa atau Kelurahan (LPMD/LPMK)/Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa atau Kelurahan (LKMD/LKMK) atau sebutan nama lain;
- b. Lembaga Adat;
- c. Tim Penggerak PKK Desa/Kelurahan;
- d. RT/RW;
- e. Karang Taruna; dan
- f. Lembaga Kemasyarakatan lainnya.

Pasal 8

Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa atau Kelurahan (LPMD/LPMK)/ Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa atau Kelurahan (LPMD/LPMK) atau sebutan nama lain dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 huruf a mempunyai tugas menyusun rencana pembangunan secara partisipatif, menggerakkan swadaya gotong royong masyarakat, melaksanakan dan mengendalikan pembangunan.

Pasal 9

Lembaga pemberdayaan Masyarakat Desa atau kelurahan (LPMD/LPMK)/ Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa atau kelurahan (LPMD/LPMK) atau sebutan lain dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 mempunyai fungsi:

- a. Penampungan dan penyaluran aspirasi masyarakat dalam pembangunan;
- b. Penanaman dan pemupukan rasa persatuan dan kesatuan masyarakat dalam kerangka memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. Peningkatan kualitas dan percepatan pelayanan pemerintah kepada masyarakat;
- d. Penyusunan rencana, pelaksanaan, pelestarian, dan pengembangan hasil-hasil pembangunan secara partisipatif;
- e. Penggali, Pendayagunaan dan pengembangan potensi sumberdaya alam serta keserasian lingkungan hidup;

Pasal 10

Lembaga Adat sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 huruf b mempunyai tugas untuk membina dan melestarikan budaya dan adat istiadat serta hubungan antar tokoh adat dengan pemerintah desa dan Lurah

Pasal 11

Lembaga adat dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam pasal 10 mempunyai fungsi:

- a. Penampung dan penyalur pendapat atau aspirasi masyarakat kepada pemerintah Desa dan lurah serta menyelesaikan perselisihan yang menyangkut hukum adat, sat istiadat dan kebiasaan-kebiasaan masyarakat;

- b. Pemberdayaan, pelestarian dan pengembangan adat istiadat dan kebiasaan-kebiasaan masyarakat dalam rangka memperkaya budaya masyarakat serta memberdayakan masyarakat dalam menunjang penyelenggaraan pemerintahan Desa dan kelurahan, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan Kemasyarakatan; dan
- c. Penciptaan hubungan yang demokratis dan harmonis serta objektif antara Kepala adat/pemangku adat/ketua adat atau pemuka adat dengan aparat pemerintah Desa dan Lurah.

Pasal 12

- (1) Tim penggerak PKK Desa/Kelurahan sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 huruf c mempunyai tugas membantu Pemerintah Desa/Lurah dan merupakan mitra dalam pemberdayaan dan peningkatan kesejahteraan keluarga.
- (2) Tugas tim penggerak PKK Desa/ Kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. Menyusun rencana kerja PKK Desa/Kelurahan, sesuai dengan hasil rakerda Kabupaten/Kota;
 - b. Melaksanakan kegiatan sesuai jadwal yang disepakati;
 - c. Menyuluh dan menggerakkan kelompok-kelompok PKK Dusun/Lingkungan, RW, RT dan dasa wisma agar dapat mewujudkan kegiatan-kegiatan yang telah disusun dan disepakati;
 - d. Menggali, menggerakkan dan mengembangkan potensi masyarakat, khususnya keluarga untuk meningkatkan kesejahteraan keluarga sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan;
 - e. Melaksanakan kegiatan penyuluh kepada keluarga-keluarga yang mencakup kegiatan bimbingan dan motivasi dalam upaya mencapai keluarga sejahtera;
 - f. Mengadakan pembinaan dan bimbingan mengenai pelaksanaan program kerja;
 - g. Berpartisipasi dalam pelaksanaan program instansi yang berkaitan dengan kesejahteraan keluarga di Desa/kelurahan;
 - h. Membuat laporan hasil kegiatan kepada tim penggerak PKK Kecamatan dengan tembusan kepada ketua Dewan penyantun Tim penggerak PKK setempat;
 - i. Melaksanakan tertib administrasi; dan
 - j. Mengadakan konsultasi dengan Ketua Dewan penyantun Tim Penggerak PKK setempat.

Pasal 13

- Tim penggerak PKK Desa/Kelurahan dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam pasal 12 mempunyai fungsi:
- a. Penyuluh, motivator dan penggerak masyarakat agar mau dan mampu melaksanakan program PKK; dan
 - b. Fasilitator, perencana, pelaksana, pengendali, Pembina dan pembimbing gerakan PKK.

Pasal 14

RT/RW sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 huruf d mempunyai tugas membantu Pemerintah Desa dan Lurah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Pasal 15

RT/RW dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam pasal 14 mempunyai fungsi:

- a. Pendataan kependudukan dan pelayanan administrasi pemerintahan lainnya;
- b. Pemeliharaan keamanan, ketertiban, dan kerukunan hidup antar warga;
- c. Pembuatan gagasan dalam pelaksanaan pembangunan dengan mengembangkan aspirasi dan swadaya murni masyarakat; dan
- d. Penggerak swadaya gotong royong dan partisipasi masyarakat di wilayahnya.

Pasal 16

Karang Taruna sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 huruf e mempunyai tugas menanggulangi berbagai masalah kesejahteraan sosial terutama yang dihadapi generasi muda, baik yang bersifat preventif, rehabilitatif, maupun pengembangan potensi generasi muda dilingkungannya.

Pasal 17

Karang taruna dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam pasal 16 mempunyai fungsi:

- a. Penyelenggara usaha kesejahteraan sosial;
- b. Penyelenggara pendidikan dan pelatihan bagi masyarakat;
- c. Penyelenggaraan pemberdayaan masyarakat terutama generasi muda dilingkungannya secara komprehensif, terpadu dan terarah serta berkesinambungan;
- d. Penyelenggara kegiatan pengembangan jiwa kewirausahaan bagi generasi muda dilingkungannya;
- e. Penanaman pengertian, memupuk dan meningkatkan kesadaran tanggung jawab sosial generasi muda;
- f. Penumbuhan dan pengembangan semangat kebersamaan, jiwa kekeluargaan, kesetiakawanan sosial dan memperkuat nilai-nilai kearifan dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- g. Pemupukan kreatifitas generasi muda untuk dapat mengembangkan tanggung jawab sosial yang bersifat rekreatif, kreatif, edukatif, ekonomis produktif dan kegiatan praktis lainnya dengan mendayagunakan segala sumber dan potensi kesejahteraan sosial dilingkungan secara swadaya;
- h. Penyelenggara rujukan, pendampingan, dan advokasi sosial bagi penyandang masalah kesejahteraan sosial;
- i. Penguatan sistem jaringan komunikasi, kerjasama, informasi dan kemitraan dengan berbagai sektor lainnya;
- j. Penyelenggara usaha-usaha pencegahan permasalahan sosial yang aktual;

- k. Pengembangan kreatifitas remaja, pencegahan kenakalan, penyalahgunaan obat terlarang (narkoba) bagi remaja; dan
- l. Penanggulangan masalah-masalah sosial, baik secara preventif, rehabilitatif dalam rangka pencegahan kenakalan remaja, penyalahgunaan obat terlarang (narkoba) bagi remaja.

Pasal 18

- (1) Lembaga Kemasyarakatan lainnya di Desa sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 huruf f yang diakui oleh masyarakat ditetapkan dalam Peraturan Desa dengan berpedoman pada Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dengan demikian peneliti dapat menyimpulkan bahwa sikap para pelaksana kebijakan sudah sesuai dengan pasal 7 PERDA Kabupaten Malang Nomor 16 Tahun 2006. Tetapi, akan lebih jelas lagi jika menggunakan peraturan PERMENDAGRI Nomor 5 tahun 2007 yang mengatur lebih rinci terkait dengan tugas dan fungsi masing-masing Lembaga kemasyarakatan. Selain itu, sikap masyarakat yang partisipatif, taat pada pemimpin dan aturan juga menjadi sikap positif yang mendukung terlaksananya kebijakan.

f. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Lingkungan dominan yang mempengaruhi implementasi kebijakan terkait dengan lingkungan sosial budaya masyarakat Desa Ngadas. Adat Tengger yang sampai saat ini masih dipegang teguh masyarakat sangat mempengaruhi kehidupan masyarakat Desa Ngadas. Dalam hal implementasi kebijakan, adat mempunyai peran yang sebanding atau bahkan lebih tinggi kekuatannya dari peraturan pemerintah. Dalam implementasi kebijakan PERDA nomor 16 tahun 2006 terdapat beberapa pengaruh adat yang mendukung tercapainya implementasi kebijakan.

Dalam hal tugas pokok dan fungsi lembaga kemasyarakatan, pada dasarnya masyarakat Desa Ngadas merupakan masyarakat yang partisipatif oleh karena itu pasal mengenai tugas pokok dan fungsi lembaga kemasyarakatan dapat diimplementasikan dengan mudah. Selain itu, berkaitan dengan tata kerja pada pasal 8 juga merupakan sifat asli masyarakat Desa yang mempunyai sikap saling membantu dan gotong royong yang tinggi oleh karena itu pasal ini juga dapat diimplementasikan.

Hal lain yang tidak menjadi kebiasaan masyarakat Ngadas adalah berkaitan dengan hubungan dengan pihak luar terutama non pemerintah yang dapat memberikan bantuan dana bagi perkembangan kemajuan Desa. Hal ini dikarenakan masyarakat Desa Ngadas tidak menerima bantuan atau orang asing yang bermukim di Desa Ngadas apabila orang tersebut tidak bisa mematuhi adat yang ada. Seperti misalnya, tanah di Desa Ngadas yang kebanyakan merupakan lahan pertanian tidak dijual kepada orang asing selain penduduk Desa Ngadas walaupun ditawarkan dengan harga yang mahal tetap tidak akan dijual. Hal ini sudah menjadi peraturan adat. Sesuai dengan pernyataan Bapak Mujianto selaku Kepala Desa Ngadas sebagai berikut:

“tanah di Desa Ngadas ini tidak akan pernah dijual kepada penduduk selain Desa Ngadas sampai kapanpun. Karena hal ini sudah merupakan aturan adat” (Hasil Wawancara 01 April 2014 Pukul 11.30 di Rumah Bapak Kepala Desa Ngadas).

Selain itu, masyarakat Desa Ngadas tidak terbiasa dengan pengarsipan dokumen-dokumen dan lebih mengandalkan kekuatan ingatan dalam segala kegiatan. Oleh karena itu, dokumen-dokumen Desa sebagian belum

terarsipkan. Berkenaan dengan adat dan peraturan-peraturan adat juga belum ada peraturan tertulis, namun masyarakat selalu mengingat dan mematuhi aturan adat. Demikian pula dengan Lembaga Kemasyarakatan Desa, pengarsipan surat maupun dokumen belum diterapkan dan masih terpusat pada sekretaris Desa.

Dalam hal aturan adat atau hukum adat banyak sekali mempengaruhi kehidupan sosial masyarakat Ngadas seperti misalnya terdapat aturan adat yang mengatur adab bertamu, adab pergaulan, upacara-upacara adat, dan lain sebagainya yang apabila melanggar maka akan dikenakan hukuman adat. Kelemahannya adalah semua aturan ini dalam bentuk tidak tertulis, sehingga tidak ada dokumen-dokumen resmi.

Kondisi Ekonomi juga berpengaruh terhadap implementasi kebijakan. Sebagian besar mata pencaharian penduduk adalah sebagai petani dengan lahan yang luas maka penghasilan penduduk dapat dikatakan diatas rata-rata. Sehingga untuk menjalankan agenda-agenda lembaga kemasyarakatan masyarakat bersedia untuk melakukan iuran.

Ekonomi erat kaitannya dengan dana. Dana menjadi salah satu sumber yang dapat menjadikan suatu kebijakan dapat terlaksana. Pada kepengurusan Kepala Desa periode tahun 2014, Desa ngadas belum pernah mendapat bantuan baik dari pemerintah Kabupaten maupun Provinsi untuk pengembangan Lembaga kemasyarakatan. Hal tersebut tidak membatasi gerak warga Desa Ngadas karena warga mempunyai inisiatif untuk membentuk iuran RT. Kegiatan tersebut sudah dilakukan pada kepengurusan tahun

sebelumnya. Hal tersebut diungkapkan oleh sekretaris Desa Bapak Mispu dalam cuplikan wawancara yang telah disajikan pada bab penyajian data, seperti dibawah ini:

“untuk Kepengurusan Kepala Desa tahun ini, kita masih belum pernah mendapatkan bantuan dari pemerintah, baik provinsi maupun Kabupaten. Kan pak Kepala Desanya masih baru menjabat mbak. Sumber dana Lembaga Kemasyarakatan Desa diperoleh dari ADD, dan juga iuran warga. Masing-masing RT punya iuran mbak, yang antinya iuran tersebut digunakan untuk kegiatan Desa misanya kalau 17 agustus kan banyak lomba, nah, itu agar warga tidak perlu mengeluarkan uang lagi, maka masing-masing RT mempunyai kas sendiri-sendiri. Kebanyakan ADD dan bantuan dari APBD itu untuk pembangunan jalan desa mbak”

Hal tersebut menunjukkan bahwa warga mempunyai tingkat partisipasi yang tinggi serta inisiatif dalam membangun Desa. Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa Ngadas pada tahun 2013 hasil swadaya masyarakat mencapai jumlah yang besar yakni 40 juta Rupiah. Selain itu pendapatan dari sektor ADD mencapai Rp 143.440.000 sedangkan bantuan dari APBD dan PNPM mencapai Rp 4.975.000.000. tetapi, pendapatan ADD serta bantuan baik dari APBD maupun PNPM kebanyakan digunakan untuk membangun sarana fisik desa seperti jalan Desa. Anggaran Pendapatan Desa ngadas telah di sajikan pada bab penyajian data yang telah di sajikan sebelumnya seperti dibawah ini:

Kode	Uraian Kegiatan	Jumlah (Rp)	Keterangan
1.	Pos perhitungan tahun 2013	-	
2.	PENDAPATAN	5.196.439.000	
2.	Pendapatan Asli Desa	77.999.000	
2.1	Hasil Tanah Kas desa/ Bengkok	35.818.000	
2.2	Hasil Swadaya dan partisipasi Masyarakat	40.000.000	
2.3	<i>Pungutan Administrasi Desa terdiri dari:</i>	<i>2.181.000</i>	
2.3.1	Pungutan pengurusan SKKB/SKCK	181.000	
2.3.2	Pungutan untuk kawin/cerai	250.000	
2.3.3	Pungutan pembuatan KTP	400.000	
2.3.4	Pungutan untuk mutasi tanah (PPAT)	350.000	
2.3.5	Pungutan dari orang hajatan/ ijin keramaian	700.000	
2.3.6	Pungutan administrasi Kartu Keluarga	300.000	
1.3	Pos bantuan dari Pemerintah Kabupaten	5.118.440.000	
1.3.1	Tunjangan tetap perangkat Desa	85.180.000	
1.3.2	Bantuan ADD (Alokasi Dana Desa)	143.440.000	
1.3.3	Pos penerimaan pendapatan Pembangunan	4.975.000.000	APBD, PNPM
	Jumlah	5.196.039.000	

Sumber: Lampiran Peraturan Desa Ngadas Nomor 2 tahun 2014

Berkeaan dengan dana Lembaga Kemasyarakatan Desa Ngadas, sudah sesuai dengan Pasal 9 PERDA Kabupaten Malang Nomor 16 tahun 2006 yang berbunyi:

Pasal 9

Sumber Dana Lembaga Kemasyarakatan Desa diperoleh dari:

- Swadaya masyarakat;
- Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
- Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi;
- Bantuan Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Daerah;
- Bantuan lain yang sah dan tidak mengikat.

Sedangkan kondisi politik Desa Ngadas, merupakan tipe masyarakat yang aktif dan sadar politik. Setiap pemilihan, baik pemilihan Presiden, DPR, bupati, kepala Desa dan lain sebagainya masyarakat selalu menyalurkan

suaranya sehingga tidak ada yang tidak memilih. Hal ini seperti ungkapan pak Mujiyanto sebagai berikut:

“kesadaran politik masyarakat Desa Ngadas itu tinggi mbak, kalau ada pemilihan semua hadir, tidak pernah golput” (Hasil wawancara 13 Desember 2013 pukul 10.04 di Rumah Kepala Desa Ngadas)

Dalam pemilihan kepala Desa juga demikian, masyarakat yang memprakarsai pemilihan kepala Desa, masyarakat pula yang menunjuk calon kepala Desa, biaya pemilihan pun di biayai masyarakat. Calon kepala Desa tidak mengeluarkan uang sepeserpun untuk pemilihan. Selain itu, terkadang masyarakat juga memberikan sebagian hasil bumi untuk kepala Desa.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kondisi Sosial, ekonomi dan politik sangat mempengaruhi implementasi kebijakan Penataan Lembaga Kemasyarakatan di Desa Ngadas.

2. Faktor Pendukung dan Penghambat Pelaksanaan Implementasi Kebijakan

a. Faktor Pendukung

Menurut Soenarko (2000:186) faktor-faktor yang dapat mendukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan, antara lain:

- a) Persetujuan, dukungan, dan kepercayaan masyarakat;
- b) Isi dan tujuan kebijakan haruslah dimengerti secara jelas terlebih dahulu;
- c) Pelaksanaan haruslah mempunyai cukup informasi, terutama mengenai kondisi dan kesadaran masyarakat yang menjadi kelompok sasaran;
- d) Pembagian pekerjaan yang efektif dalam pelaksanaan;
- e) Pembagian kekuasaan dan wewenang yang rasional dalam pelaksanaan kebijakan;
- f) Pemberian tugas-tugas dan kewajiban-kewajiban yang memadai dalam pelaksanaan kebijakan.

Dalam implelementasi kebijakan penataan Lembaga Kemasyarakatan di Desa Ngadas faktor-faktor pendukung Implementasi dapat dilihat dari:

- a) Persetujuan, dukungan, dan kepercayaan masyarakat:

Hal ini dapat dilihat dari dukungan pemerintah daerah maupun kecamatan yang bersedia membantu pelaksanaan kebijakan serta pembinaan yang dilakukan di Desa Ngadas. Selain itu, Kepala Desa dan masyarakat Desa juga mendukung Implementasi Kebijakan.

- b) Isi dan tujuan kebijakan haruslah dimengerti secara jelas terlebih dahulu:

Isi dan tujuan Kebijakan penataan Lembaga kemasyarakatan berdasarkan PERDA Kabupaten Malang Nomor 16 Tahun 2006 menurut analisis peneliti sudah dapat dimengerti dan dilaksanakan namun diperlukan aturan penjelas dari peraturan lembaga kemasyarakatan yang dapat mengatur secara rinci dan teknis terhadap lembaga kemasyarakatan yang ada di Desa.

- c) Pelaksanaan haruslah mempunyai cukup informasi, terutama mengenai kondisi dan kesadaran masyarakat yang menjadi kelompok sasaran.

Pemerintah Kabupaten Malang dalam menyusun PERDA nomor 16 tahun 2006 sudah memberikan kekhususan terhadap Desa Ngadas apabila terdapat ketidaksesuaian dengan kondisi masyarakat setempat. Namun, hal tersebut tidak diberikan secara tertulis melalui peraturan bupati maupun peraturan daerah. Akan tetapi hanya sekedar pemakluman atas kondisi masyarakat dengan adat yang kental.

d) Pembagian pekerjaan yang efektif dalam pelaksanaan

Implementasi kebijakan penataan Lembaga Kemasyarakatan sudah ada pembagian pekerjaan yang efektif hal ini dapat dilihat melalui tugas pembinaan yang mempunyai tugas tersendiri antara pemerintah Kabupaten dan camat yang termuat dalam PERDA Kabupaten Malang Nomor 16 Tahun 2006. Pemerintah daerah melakukan fungsi bimbingan, pembinaan, pengarahan, pengembangan dan pengawasan terhadap Lembaga Kemasyarakatan Desa yang pelaksanaannya dilakukan oleh instansi yang berwenang. Sedangkan Pemerintah daerah melalui camat melakukan pembinaan terhadap kegiatan-kegiatan Lembaga Kemasyarakatan Desa dan bertanggung jawab atas berfungsinya Lembaga Kemasyarakatan Desa dengan baik di wilayah masing-masing. Dengan demikian terdapat pembagian kerja yang jelas dalam implementasi kebijakan.

e) Pembagian kekuasaan dan wewenang yang rasional dalam pelaksanaan kebijakan.

Pemerintah Kabupaten memberikan kebebasan dan wewenang kepada Desa Ngadas dalam implementasi kebijakan apabila terdapat ketidaksesuaian dengan kondisi adat masyarakat setempat boleh tidak menggunakan peraturan tersebut. Tetapi apabila sesuai maka wajib pula untuk mematuhi peraturan tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah Kabupaten memberikan kekuasaan dan wewenang kepada pemerintah Desa Ngadas.

- f) Pemberian tugas-tugas dan kewajiban-kewajiban yang memadai dalam pelaksanaan kebijakan.

Di dalam PERDA nomor 16 tahun 2006 tugas-tugas yang memadai yang dapat di laksanakan oleh Desa. Di Desa Ngadas lembaga kemasyarakatan dapat melaksanakan tugas pokok dan fungsi lembaga kemasyarakatan sesuai dengan PERDA nomor 16 tahun 2006. Demikian pula yang berkaitan dengan kepengurusan, tata kerja lembaga Kemasyarakatan, serta tata cara pembentukan lembaga kemasyarakatan. Hal tersebut dikarenakan kondisi masyarakat yang pada dasarnya merupakan tipe masyarakat partisipatif oleh karena itu tidak sulit untuk melaksanakan peraturan yang ada.

Sedangkan Anderson (1979:114) mengemukakan sebab-sebab masyarakat melaksanakan suatu kebijakan, yaitu:

- a) Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan pemerintah;
- b) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;
- c) Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional dan dibuat oleh pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang telah ditetapkan;
- d) Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan-kebijakan kontroversial yang lebih banyak mendapatkan penolakan warga masyarakat dalam pengimplementasiannya.

Hal tersebut didukung pula oleh pernyataan pak Mujiyanto sebagai berikut:

“masyarakat DesaNgadas itu taat hukum dan peraturan, peraturan di Desa juga peraturan yang dibuat oleh pemerintah. Dan kami taat peraturan, asalkan tidak melanggar adat istiadat”

Dengan demikian, alasan masyarakat Ngadas dapat mengimplentasikan kebijakan penataan Lembaga kemasyarakatan sesuai dengan Peraturan yang berlaku yakni PERDA Kabupaten Malang Nomor 16 Tahun 2006 adalah karena respek anggota masyarakat besar dan tipe masyarakat yang mau menerima kebijakan yang dibuat oleh pemerintah yang dalam pelaksanaanya selalu melibatkan keputusan kepala Desa.

Berdasarkan hasil observasi dan wawancara yang dilakukan oleh peneliti, maka faktor pendukung implementasi kebijakan penataan Lembaga Kemasyarakatan antara lain:

1. Kesolidan Kepala Desa, BPD, dan Lembaga kemasyarakatan yang ada serta peran aktif masyarakat dalam perumusan setiap agenda-agenda Desa.
2. Adat asli masyarakat yang mempunyai pengaruh positif terhadap sikap masyarakat dalam menjalankan sistem Pemerintahan Desa serta kegiatan Lembaga Kemasyarakatan Desa.
3. Sikap terbuka dari Pemerintah Kabupaten dan Kecamatan untuk berkoordinasi dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan di desa terkait dengan Lembaga Kemasyarakatan Desa.
4. Kewenangan yang diberikan oleh pemerintah kabupaten kepada Desa Ngadas untuk mengatur dan menyesuaikan peraturan sesuai dengan kondisi masyarakat Desa.

b. Faktor Penghambat

Menurut Hogwood dan Gunn (dalam Abdul Wahab, 2008:42) menyatakan bahwa kegagalan yang menyangkut implementasinya dapat dibedakan dalam dua kategori, yaitu *“non implementation and unsuccesfull implementation”*.

Sedangkan Abdul Wahab (1997:34) menyatakan bahwa:

“tidak terimplementasinya suatu kebijakan mengandung arti bahwa kebijakan tidak dilaksanakan sesuai rencana, atau juga karena tidak teratasinya hambatan-hambatan yang ada. Sedangkan implementasi yang tidak berhasil biasanya dikarenakan suatu kebijakan tertentu yang telah dilaksanakan sesuai rencana namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan, sehingga kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak/hasil akhir yang dikehendaki”.

Soenarko (2000:185) mengemukakan bahwa pelaksanaan kebijakan yang sudah dirumuskan dengan baik dapat atau tidak membuahkan hasil disebabkan karena beberapa hal yang sangat pokok dan mendasar antara lain:

- a) Teori yang menjadi dasar kebijakan itu tidak tepat, karenanya harus dilakukan reformulasi terhadap kebijakan tersebut;
- b) Sarana yang dipilih untuk pelaksanaannya tidak efektif;
- c) Sarana itu mungkin tidak atau kurang dipergunakan sebagaimana mestinya;
- d) Isi dari kebijakan itu bersifat samar-samar;
- e) Ketidakpastian faktor intern atau ekstern;
- f) Kebijakan yang ditentukan itu mengandung banyak lubang;
- g) Dalam pelaksanaan kurang memperhatikan masalah teknis;
- h) Adanya kekurangan akan tersediannya sumber-sumber pembantu (waktu, uang, dan sumberdaya manusia).

Implementasi kebijakan penataan Lembaga Kemasyarakatan menurut analisis peneliti sudah berhasil dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang ada. Meskipun terdapat hambatan dalam pelaksanaannya. Salah satu faktor yang mempengaruhi adalah bahwa kebijakan yang digunakan yakni PERDA Kabupaten Malang Nomor 16 Tahun 2006 masih general dan samar. Maka diperlukan peraturan yang

mengatur secara teknis pelaksanaan Lembaga Kemasyarakatan Desa. Selain itu terdapat beberapa hambatan antara lain:

- 1) Pembinaan dari pihak kabupaten terkait Lembaga Kemasyarakatan Desa Kurang.
- 2) Keunikan desa Ngadas kurang diperhatikan oleh pemerintah daerah untuk dapat dikembangkan.
- 3) Pengarsipan dokumen belum rapi, sehingga kinerja lembaga kemasyarakatan sulit untuk dipantau jika dilihat dari laporan dalam bentuk dokumen.
- 4) Belum ada peraturan Desa yang jelas terkait dengan jumlah Lembaga Kemasyarakatan Desa.
- 5) Kerjasama dengan pihak luar terutama swasta untuk mengembangkan Lembaga Kemasyarakatan Desa sulit dilakukan karena aturan adat.
- 6) Peraturan terkait lembaga Kemasyarakatan belum bisa mengatur secara rinci terkait keberadaan Lembaga Kemasyarakatan Desa.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Penataan Lembaga Kemasyarakatan Desa di Kabupaten Malang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 16 Tahun 2006 Tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa. Salah satu Desa di Kabupaten Malang yang dipilih oleh peneliti untuk dijadikan lokasi penelitian adalah Desa Ngadas. Berdasarkan penelitian yang dilakukan menunjukkan bahwa Implementasi kebijakan penataan Lembaga Kemasyarakatan di Desa Ngadas telah berhasil dilaksanakan namun pelaksanaannya kurang optimal. Hal ini dikarenakan kondisi sosial masyarakat yang banyak dipengaruhi oleh Adat. Variabel penelitian yang digunakan oleh peneliti megacu pada variabel implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn. Adapun variabel yang dijadikan dalam analisis data meliputi Ukuran dan Tujuan Kebijakan, sumber-sumber Kebijakan, ciri-ciri/ sifat badan/ instansi pelaksana, komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan pelaksanaan, sikap para pelaksana, dan lingkungan ekonomi, sosial, dan politik.
2. Berdasarkan variabel ukuran dan tujuan pendidikan, implementasi kebijakan tentang Lembaga Kemasyarakatan sudah sesuai dengan peraturan yang ada yakni PERDA Kabupaten Malang Nomor 16 tahun

2006 Pasal 2 bab tata cara pembentukan lembaga Kemasyarakatan Desa, Bab Maksud dan Tujuan pembentukan Lembaga kemasyarakatan pasal 3 dan 4. Dalam pembentukan lembaga kemasyarakatan diadakan melalui musyawarah Desa dan diundangkan melalui Peraturan Desa. Lembaga kemasyarakatan Desa Ngadas berjumlah delapan lembaga, yaitu Badan Permusyawaratan Desa (BPD), Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD), Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (PKK), Karang Taruna, Kelompok Tani, Lembaga Adat, Lembaga Ketua RW, dan Tokoh Masyarakat. Sedangkan untuk ukuran kebijakan dapat dilihat melalui struktur kepengurusan Lembaga Kemasyarakatan yang mengacu pada PERDA Kabupaten Malang Nomor 16 tahun 2006 Bab 5 pasal 5 Ayat 3 tentang susunan organisasi Lembaga Kemasyarakatan Desa. Tetapi di Desa Ngadas bentuk susunan organisasi Lembaga Kemasyarakatan lebih mengarah kepada PERMENDAGRI nomor 5 tahun 2007 pasal 20 ayat 1.

3. Berdasarkan sumber-sumber kebijakan yang digunakan dalam Implementasi kebijakan penataan Lembaga Kemasyarakatan di Desa Ngadas pada dasarnya mengacu pada Peraturan daerah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa dan Peraturan daerah Kabupaten Malang Nomor 16 tahun 2006 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa. Selain itu, terdapat sumber selain peraturan, yakni peran Kepala Desa dan Dukun dalam Implementasi kebijakan yang dominan.
4. Variabel ciri-ciri instansi pelaksana kebijakan yakni Lembaga Kemasyarakatan Desa Ngadas terdapat kurang sesuai dengan pasal 5

PERDA nomor 16 tahun 2006. Hal ini dikarenakan perangkat Desa yang menjabat sebagai pengurus organisasi serta beberapa lembaga belum mempunyai struktur lembaga belum lengkap. Selain itu, budaya masyarakat Ngadas juga mempengaruhi implementasi kebijakan. Pengaruh adat seperti musyawarah desa, gotong royong, taat pada pemimpin memberikan pengaruh positif pada implementasi kebijakan.

5. Komunikasi dan koordinasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan sudah sesuai dengan PERDA nomor 16 tahun 2006 pasal 8 tentang tata kerja dan pasal 10 tentang pembinaan. Tetapi, akan lebih tepat jika pembinaan Lembaga Kemasyarakatan mengacu pada PERMENDAGRI nomor 5 tahun 2007 pasal 23 sampai pasal 27 yang mengatur lebih rinci pembinaan yang harus dilakukan mulai dari tingkat Pemerintah Pusat sampai tingkat Kecamatan. Hal lain yang perlu dikembangkan adalah terkait dengan kondisi masyarakat Desa Ngadas yang dapat dijadikan modal sosial yang kuat bagi pembangunan Desa. Dikarenakan masyarakat Desa Ngadas dengan keunikan adat yang dimiliki mempunyai sikap yang partisipatif, saling percaya dan diperkuat oleh nilai dan norma yang mendukungnya.
6. Sikap para pelaksana kebijakan sudah sesuai dengan pasal 7 PERDA Kabupaten Malang Nomor 16 Tahun 2006. Tetapi, akan lebih jelas lagi jika menggunakan peraturan PERMENDAGRI Nomor 5 tahun 2007 yang mengatur lebih rinci terkait dengan tugas dan fungsi masing-masing Lembaga kemasyarakatan. Selain itu, sikap masyarakat yang partisipatif,

taat pada pemimpin dan aturan juga menjadi sikap positif yang mendukung terlaksananya kebijakan.

7. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik sangat mempengaruhi implementasi Perda nomor 16 tahun 2006. Terutama kondisi sosial dan budaya yang berkaitan adat masyarakat Tengger sangat membantu dalam implementasi kebijakan. Karena berdasarkan nilai budaya tengger yang termuat dalam Panca Setya. Konsekuensi dari ajaran tersebut diwujudkan dalam perilaku masyarakat tengger yang baik dan interaksi yang harmonis diantara para warga, selalu taat pada peraturan yang ada bekerja keras, permasalahan dilakukan dengan musyawarah dan apabila ada pekerjaan berat dilakukan dengan bersama-sama melalui gotong royong. Sedangkan berdasarkan lingkungan ekonomi masyarakat Desa Ngadas merupakan masyarakat yang mempunyai penghasilan cukup banyak yang di dapat dari sektor pertanian, dengan keadaan tersebut masyarakat Ngadas mau mengadakan iuran warga untuk membiayai kebutuhan lembaga kemasyarakatan Desa. Sumber lain yang digunakan dalam implementasi kebijakan berkaitan dengan sumber dana. Untuk tahun anggaran 2014 dana untuk lembaga kemasyarakatan bersumber dari ADD dan dana swadaya masyarakat. Sedangkan bantuan dari pemerintah kabupaten maupun provinsi belum ada. Sumber dana mengacu pada Bab 7 sumber dana pasal 9. Berdasarkan penelitian yang dilakukan kebanyakan bantuan dari pemerintah adalah untuk pembangunan jalan Desa bukan untuk kegiatan lembaga kemasyarakatan yang ada. Dari segi lingkungan politik,

masyarakat Ngadas merupakan tipe masyarakat yang mempunyai tingkat kesadaran politik yang tinggi hal ini ditunjukkan dalam agenda-agenda Pemilu dengan tidak ada satu pun warga yang tidak memilih / *golput*.

8. Dalam implementasi kebijakan Perda nomor 16 tahun 2006 di Desa Ngadas, terdapat faktor-faktor yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan. Faktor pendukung yang mempengaruhi diantaranya:

- a. Kesolidan Kepala Desa, BPD, dan Lembaga kemasyarakatan yang ada serta peran aktif masyarakat dalam perumusan setiap agenda-agenda Desa.
- b. Adat asli masyarakat yang mempunyai pengaruh positif terhadap sikap masyarakat dalam menjalankan sistem Pemerintahan Desa serta kegiatan Lembaga Kemasyarakatan Desa.
- c. Sikap terbuka dari Pemerintah Kabupaten dan Kecamatan untuk berkoordinasi dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan di desa terkait dengan Lembaga Kemasyarakatan Desa.
- d. Kewenangan yang diberikan oleh pemerintah Kabupaten kepada Desa Ngadas untuk mengatur dan menyesuaikan peraturan sesuai dengan kondisi masyarakat Desa.

Sedangkan faktor Penghambat dalam Implementasi PERDA nomor 26 tahun 2006 di Desa Ngadas antara lain:

- a. Pembinaan dari pihak Kabupaten terkait Lembaga Kemasyarakatan Desa Kurang.

- b. Keunikan desa Ngadas kurang diperhatikan oleh pemerintah daerah untuk dapat dikembangkan.
- c. Pengarsipan dokumen belum rapi, sehingga kinerja lembaga kemasyarakatan sulit untuk dipantau jika dilihat dari laporan dalam bentuk dokumen.
- d. Belum ada peraturan Desa yang jelas terkait dengan jumlah Lembaga Kemasyarakatan Desa.
- e. Kerjasama dengan pihak luar terutama swasta untuk mengembangkan Lembaga Kemasyarakatan Desa sulit dilakukan karena aturan adat.
- f. Peraturan terkait lembaga Kemasyarakatan belum bisa mengatur secara rinci terkait keberadaan Lembaga Kemasyarakatan Desa.

B. Saran

1. Berdasarkan maksud dan tujuan dibentuknya Lembaga Kemasyarakatan Desa berdasarkan pasal 3 PERDA Kabupetan Malang Nomor 16 tahun 2006, diadakannya segala kegiatan maupun pembinaan diarahkan untuk memberdayaan masyarakat Desa agar menjadi masyarakat yang kreatif dan mandiri. Bukan hanya pembangunan fisik Desa melainkan pembangunan diri masyarakat Desa. keberadaan lembaga kemasyarakatan harus dapat memberikan manfaat bagi masyarakat.
2. Berkaitan dengan sumber kebijakan, selain PERDA Kabupaten Malang Nomor 16 tahun 2006 terdapat Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pedoman Penataan Lembaga Kemasyarakatan Desa.

tetapi peraturan tersebut belum digunakan di kabupaten Malang dalam menata Lembaga Kemasyarakatan Desa. harusnya Peraturan Menteri tersebut digunakan karena, peraturna Menteri nomor 5 tahun 2007 lebih rinci memuat tentang penataan Lembaga kemasyarakatan Desa. Sedangkan Perda Nomor 16 tahun 2006 belum mengatur secara rinci. Keberadaan lembaga kemasyarakatan Desa perlu dioptimalkan fungsi dan keberadaannya untuk memberdayakan masyarakat Desa dan memandirikan Desa. Oleh karena itu, peraturan yang jelas serta tersusun rapi sangat diperlukan.

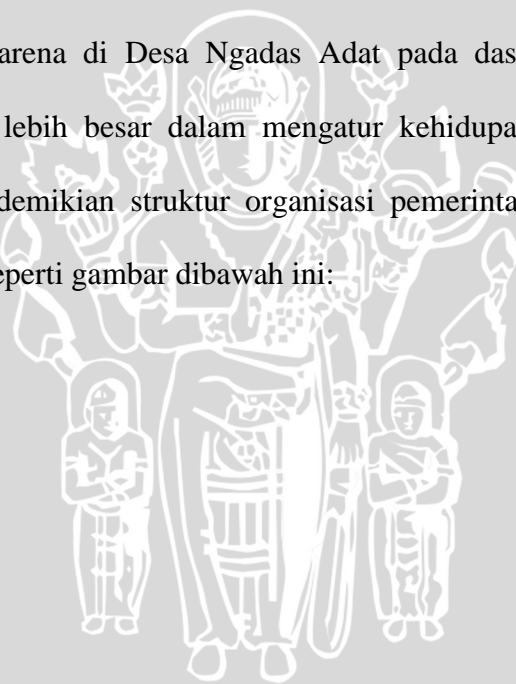
3. Selain itu, sumberdaya manusia menjadi bagian terpenting bagi implementasi kebijakan. Kondisi sosial masyarakat Desa Ngadas dapat dijadikan sebagai modal sosial bagi terlaksananya segala aktivitas kebijakan. Adat istiadat masyarakat dapat dijadikan salah satu sumber kekuatan terimplementasikannya kebijakan. Kuncinya adalah, Lembaga Adat harus jelas adanya serta terstrukturkan dengan jelas pula. Pemerintah Kabupaten Malang juga harus memperhatikan Lembaga Kemasyarakatan Desa, peraturan tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa di wilayah Kabupaten Malang perlu diperbarui.
4. Komunikasi dan koordinasi harus dilaksanakan dengan mempunyai azas kebermanfaatan bagi perkembangan Lembaga Kemasyarkatan Desa bukan hanya pembangunan fisik Desa. Baik Kecamatan, Kabupaten, maupun aparat Desa sendiri harus melakukan koordinasi yang mempunyai manfaat besar walaupun jarang dalam berkoordinasi. tapi, koordinasi yang

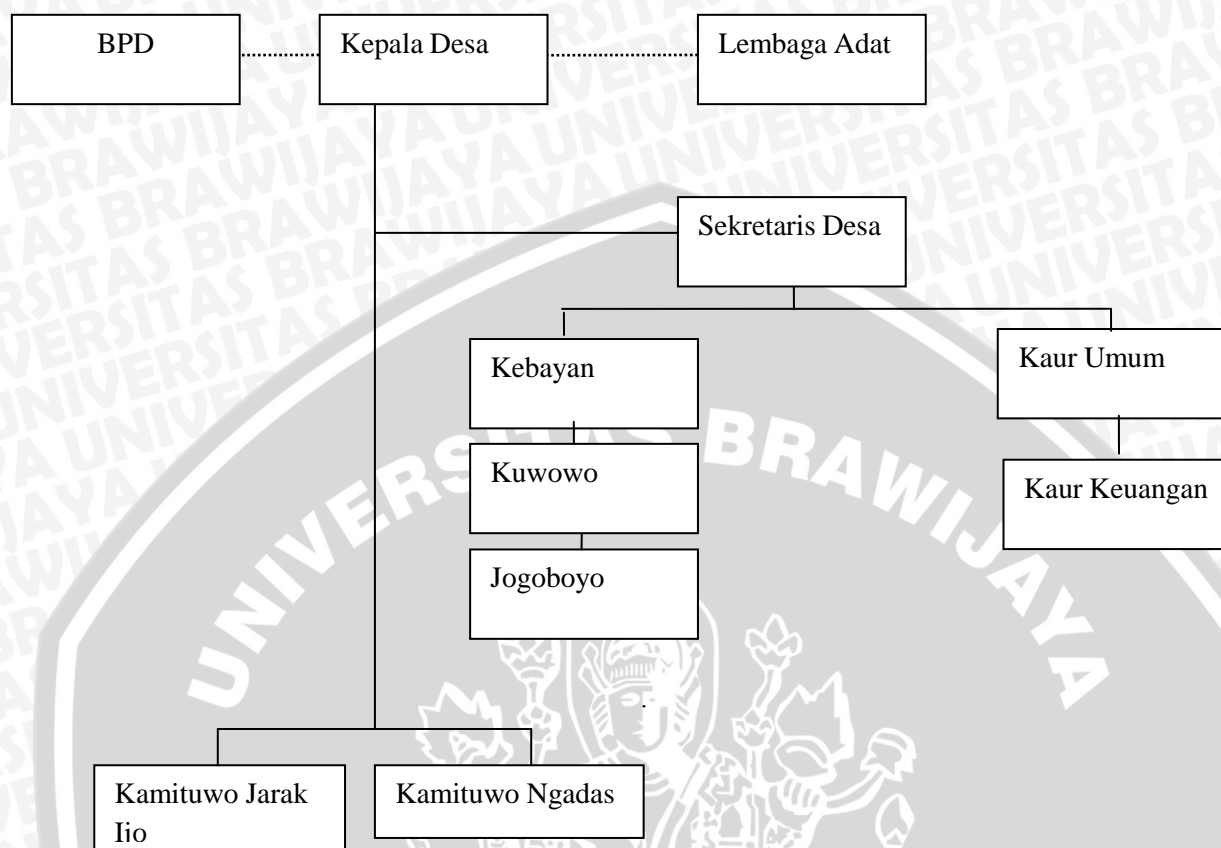
dilakukan harus menghasilkan manfaat besar bagi Lembaga Kemasyarakatan Desa.

5. Aktor-aktor kebijakan lembaga kemasyarkatan Desa Ngadas harus mengacu pada peraturan yang ada meskipun dicampuri oleh kebiasaan-kebiasaan adat.
6. Lingkungan sosial dan ekonomi serta politik masyarakat Desa Ngadas merupakan modal sosial asli yang perlu dikembangkan. baik dari segi penataan Lembaga Kemasyarakatan Desa, pariwisata, dan lain sebagainya yang dapat bermanfaat bagi masyarakat Desa sendiri serta bagi pemerintah Kabupaten Malang untuk menambah Pendapatan Asli Daerah.
7. Keberadaan Lembaga Kemasyarakatan di Desa Ngadas yang masih simpang siur, perlu dipertegas baik itu melalui musyawarah Desa maupun peraturan Desa seperti Lembaga Adat, Lembaga Tokoh Mayarakat dan Lembaga Ketua RW. Dengan demikian dapat diketahui fungsi dan tujuan serta kegiatan dari lembaga-lembaga tersebut.
8. Keberadaan adat yang masih ketal pada kehidupan masyarakat Desa Ngadas perlu dilegalkan, agar mempunyai kekuatan hukum yang lebih mengikat. Bentuk legal formal atas adat yang mendominasi kehidupan masyarakat dapat diwujudkan dengan dibentuknya lembaga adat. Dengan adanya lembaga adat, maka, sejarah Desa, upacara Desa, hukum adat Desa, dan segala macam yang berkaitan dengan adat suku Tengger Desa Ngadas, dapat dirapikan dalam bentuk catatan-catatan ataupun dokumen-

dokumen yang dapat dilihat oleh semua masyarakat serta pihak-pihak yang berkepentingan.

9. Pemerintah Desa Ngadas maupun pihak Kecamatan Poncokusumo hendaknya melakukan pembinaan dalam tata cara pengarsipan dokumen-dokumen Desa agar dokumen-dokumen Desa dapat terapkan serta tidak hilang.
10. Keberadaan lembaga adat perlu segera disahkan secara legal formal. selain itu, keberadaan lembaga Adat khusus untuk Desa Ngadas sebaiknya setara dengan BPD karena di Desa Ngadas Adat pada dasarnya mempunyai kekuatan yang lebih besar dalam mengatur kehidupan kemasyarakatan Desa. Dengan demikian struktur organisasi pemerintahan Desa Ngadas akan Nampak seperti gambar dibawah ini:





Gambar 10. Saran Peneliti terhadap Struktur Pemerintahan Desa Ngadas
 Sumber: Olahan Penulis

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, solichin. 1997. *Evaluasi Kebijakan Negara*. Bandung: IKIP.
- _____. 2012. *Analisis Kebijaksanaan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Edisi 2. Jakarta: BumiAksara.
- Agustino, Leo. 2008. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Alfian, 1997. *Kapita Selekta Manifestasi Budaya Indonesia*. Bandung : Alumni.
- Alfitri, 2011. *Community Development Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Anderson. 1979. *Public Policy Making*. New York: Hol, Rine and Winston.
- BPS, 2008. Diakses pada tanggal 12 Juli 2013 dari <http://www.bps.go.id/>
- _____, 2010. Diakses pada tanggal 12 Juli 2013 dari <http://www.bps.go.id/>
- Cresswell, John. 2013. *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*. Diterjemahkan oleh Achmad Fawaid. ed 2. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Dawud, Joni. 2006. Landasan Filosofis Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah. Dalam Usin S.Artyasa: *Desentralisasi dan Tuntutan Penataan Kelembagaan*. Bandung: Humaniora.
- Gito, 2012. Diakses pada tanggal 2 september 2013 dari <http://www.menkokesra.go.id/content/di-indonesia-ada-13-466-pulau-bukan-17508-pulau>
- Hasbullah, Jousairi. 2006. *Social Capital, Menuju Keunggulan Budaya Manusia Indonesia*. Jakarta : MR-United Press.
- Instrumen Pendataan Profil Desa Badan Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Malang, 2010.
- Islamy, 2007. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: BumiAksara.
- Kaloh, J. 2007. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*. EdRevisi. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Koentjaraningrat. 1993. *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*. Jakarta : Gramedia.
- Muluk, Khairul. 2009. *Peta Konsep Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*. Surabaya : ITS Press bekerjasama dengan Lembaga Penerbitan dan Dokumentasi FIA UNIBRAW.
- Ngadiyono, 1984. *Kelembagaan dan Masyarakat*. PT. BinaAksara
- Nurcholis, hanif. 2011. *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Jakarta: Erlangga.

Nugroho, Riant. 2009. *Public Policy: Teori Kebijakan, Analisis Kebijakan, Proses Kebijakan, Perumusan, Implementasi, Evaluasi, Revisi, Risk, management dalam Kebijakan Publik, Kebijakan sebagai The Fifth Estate, Metode Penelitian Kebijakan*. Jakarta: Elex Media Computindo.

Peraturan bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor 42 tahun 2009 dan Nomor 40 tahun 2009 tentang pedoman Pelestarian kebudayaan

Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 16 Tahun 2006 Tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa.

Peraturan Desa Ngadas Nomor 2 tahun 2014 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa Ngadas Kecamatan Poncokusumo Kabupaten Malang.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pedoman Pelestarian dan pengembangan Adat Istiadat dan Nilai Sosial Budaya Masyarakat

Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa

Peta kabupaten Malang. Diakses pada 13 mei 2014 dari <http://www.infokepanjen.com/>

Profil kabupaten Malang. Diakses pada tanggal 13 Mei 2014 dari <http://www.Kemendagri.go.id/>

Soetomo, 2006. *Strategi-strategi Pengembangan Masyarakat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Soenarko SD. 2000. *Public Policy: Pengertian Pokok Untuk memahami dan Analisa Kebijaksanaan Pemerintah*. Surabaya: Airlangga University.

Sugiyono, 2007. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta

_____, 2009. *Metode Penelitian Kualitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.

Supriatna, Tjahya. 1992. *Sistem Administrasi Pemerintahan Daerah*. Jakarta: BumiAksara.

Sutha, I Gusti Ketut. 1980. *Jiwa Kekeluargaan dalam Hukum Adat dan Pembangunan..* Bali: Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Udayana.

Sutopo. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Surakarta: Sebelas Maret University Press.

Tuloli, Nani. 2003. *Upaya Pelestarian dan Pemanfaatan Warisan Budaya : Dialog Budaya Wahana Pelestarian dan Pengembangan Kebudayaan Bangsa*. Jakarta : Badan Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata Deputy Pelestarian dan Pengembangan Budaya Direktorat Tradisi dan Kepercayaan Proyek Pelestarian dan Pengembangan Tradisi dan Kepercayaan.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Widjaja, 2012. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*.

Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Yuliati, yayuk. 2011. *Perubahan Ekologis dan Strategi Adaptasi Masyarakat di*

Wilayah Pegunungan Tengger. Malang: UB Press.



Lampiran 1 Dukumentasi penelitian

Keadaan Desa Ngadas



Pintu Masuk Desa Ngadas



Desa Ngadas



Lahan Pertanian Desa Ngadas



Masyarakat Desa Ngadas



Kantor Desa Ngadas



Peta Desa Ngadas



Bagan Struktur Organisasi Pemerintahan Desa Ngadas

SURAT IJIN KERAMAIAAN
 NOMOR: 511 / IV / 2014 / INTEKUM

Pertimbangan:

1. Bahwa telah dipenuhinya segala hal yang merupakan persyaratan formal dalam permohonan ini kegiatan yang diajukan oleh pihak pemohon
2. Bahwa kegiatan yang akan dilaksanakan dipandang tidak bertentangan dengan kebijaksanaan Pemerintah Daerah khususnya di tempat kegiatan dilaksanakan
3. Bahwa kegiatan yang dilaksanakan itu dimungkinkan untuk tidak menimbulkan kerawanan Kamtibmas, terutama dalam lingkungan dimana kegiatan dilaksanakan

Dasar:

1. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI
2. Undang-undang RI Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepolisian RI
3. Juklak Kapri No. Pol - Juklak / 02 / XII / 1995 tanggal 29 Desember 1995 tentang Penyelenggaraan Perijinan dan Pemberitahuan Kegiatan Masyarakat
4. Surat Pemohonan Pengajuan Ijin Keramaian dari Sdr. SUWARNO Ds. Ngadas Kec. Poncokusumo Kab. Malang

Memperhatikan: Segala kebijaksanaan Pemerintah berhubung adanya ketentuan-ketentuan Peraturan per Undang-undangan yang berlaku untuk kegiatan tersebut.

MEMBERIKAN IJIN

KEPADA:

Nama Organisasi: —
 Nama Penanggung Jawab: SUWARNO
 Umur: 57 TAHUN
 Pekerjaan: TANI
 Alamat: DS. NGADAS RT.05 RW.01 KEC. PONCOKUSUMO KAB. MALANG

Untuk: Kegiatan sebagai berikut

01. Bentuk: KERAMAIAAN UMUM
02. Jenis: CAMPURSARI "ADI LARAS" DARI TUREN
03. Waktu: PADA HARI SENIN TGL. 21 APRIL 2014 JAM 20.00 S/D 24.00 WIB
04. Tempat: RUMAH SDR. SUWARNO RT.05 RW.01 DS. NGADAS KEC. PONCOKUSUMO
05. Dalam rangka: ENTAS-ENTAS / PERNIKAHAN
06. Peserta / dihadiri: UNDANGAN / PENONTON DARI WILAYAH DS. NGADAS KEC. PONCOKUSUMO DAN SEKITARNYA

Pertemuan:

1. Camat Poncokusumo
2. Danramil Poncokusumo
3. Kepala Desa Ngadas

DISELUARAKAN DI: PONCOKUSUMO
 PADA TANGGAL: 16 APRIL 2014
 KEPALA KEPOLISIAN SEKTOR PONCOKUSUMO
 TUBUJIL, WILUNGNO
 AJUN KOBIDIR POLISI NRP 34012183

Contoh Ijin Keramaian

**Dokumentasi Upaca Pernikahan dengan Adat Tengger di Desa Ngadas
Pada 22 April 2014**





Lampiran 2 Instrumen Penelitian

1. Mengetahui peraturan-peraturan yang berkaitan dengan Penataan Lembaga Kemasyarakatan serta implementasi kebijakan tersebut di lingkungan Kabupaten Malang terutama di Desa Ngadas Kecamatan Poncokusumo Kabupaten Malang.
2. Mengetahui sumber-sumber kebijakan dari implementasi kebijakan penataan Lembaga Kemasyarakatan di lingkungan Kabupaten Malang terutama di Desa Ngadas Kecamatan Poncokusumo Kabupaten Malang
3. Mengetahui mekanisme pelaksanaan kebijakan Penataan Lembaga Kemasyarakatan di lingkungan Kabupaten Malang terutama di Desa Ngadas Kecamatan Poncokusumo Kabupaten Malang.
4. Mengetahui organisasi atau aktor pelaksana kebijakan Penataan Lembaga Kemasyarakatan di lingkungan Kabupaten Malang terutama di Desa Ngadas Kecamatan Poncokusumo Kabupaten Malang.
5. Mengetahui komunikasi dan koordinasi yang terjalin antar instansi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan kebijakan Penataan Lembaga Kemasyarakatan di lingkungan Kabupaten Malang terutama di Desa Ngadas Kecamatan Poncokusumo Kabupaten Malang.
6. Mengetahui lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan Penataan Lembaga Kemasyarakatan di lingkungan Kabupaten Malang terutama di Desa Ngadas Kecamatan Poncokusumo Kabupaten Malang.
7. Mengetahui faktor pendukung dan penghambat dari implementasi kebijakan Penataan Lembaga Kemasyarakatan di lingkungan Kabupaten Malang terutama di Desa Ngadas Kecamatan Poncokusumo Kabupaten Malang.

DATA

1. Peraturan yang berkaitan dengan penataan lembaga kemasyarakatan desa di lingkungan kabupaten Malang
2. Peraturan-peraturan desa yang berkaitan dengan lembaga kemasyarakatan desa
3. Jumlah desa dan profil desa di wilayah kecamatan poncokusumo
4. Struktur organisasi desa Ngadas

5. Profil desa ngadas
6. Peraturan desa ngadas terkait penataan Lembaga Kemasyarakatan
7. Lembaga kemsyarakatan desa ngadas
8. Struktur organisasi lembaga kemasyarakatan desa ngadas
9. Tugas pokok dan fungsi dari masing-masing lembaga kemasyarakatan
10. Kegiatan lembaga kemasyarakatan desa ngadas

UNIVERSITAS BRAWIJAYA



CURRICULUM VITAE

Nama : Isnaini Yuni Anggraini

Alamat : Jl. Dipomanggolo 01/06 Tirtomoyo Kec. Pakis Kab. Malang

Agama : Islam

Nomor Induk Mahasiswa : 105030113111005

Fakultas/Jurusan : Ilmu Administrasi/Publik

Tempat dan tanggal lahir : Malang, 21 Juni 1992

Jenis Kelamin : Perempuan

Pendidikan Formal : 2010 – 2014 Mahasiswa Universitas Brawijaya
2007 – 2010 SMA Negeri 1 Tumpang
2004 – 2007 SMP Negeri 1 Pakis
1998 – 2004 MI Al Khoiriyah Tirtomoyo
1996 – 1998 TK Al Khoiriyah Tirtomoyo

Pengalaman Kerja :

- Pengajar di Kelompok Bimbingan Belajar Anak-Anak di Desa Tirtomoyo Kecamatan Pakis Kabupaten Malang Tahun 2011-2012
- Magang di Kantor Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Malang Tahun 2013
- Pegawai Administrasi PT. Jaya Etika Teknik tahun 2014

Publikasi/Karya Tulis :

1. Skripsi
“**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENATAAN LEMBAGA KEMASYARAKATAN** (Studi Pada Lembaga Kemasyarkatan Desa Ngadas Kecamatan Poncokusumo Kabupaten Malang”
2. Magang
“Peran Dinas Perindustrian dan Perdagangan dalam Pemberdayaan masyarakat Kota Malang melalui Sektor Industri Kecil dan Menengah”.
3. Karya Tulis
“Pengembangan usaha *Co-Vable coklat Vegetable*”
“Konsep *Life Skill* Ekstrakurikuler (LIFLER) Berbasis Lokalitas Sebagai Upaya Pengurangan Pengangguran Terbuka pada

Lulusan SMA”

Pengalaman Organisasi :

- ❖ Staf Kaderisasi Forum Kajian Islam dan Masyarakat (FORKIM) Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya periode 2010-2011.
- ❖ Staf Muda Himpunan Mahasiswa Administrasi Publik (HUMANISTIK) Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya 2010-2011.
- ❖ Staff Muda *Research And Study Club* (RSC) Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Periode 2010-2011
- ❖ Ketua Biro Keputrian Forum Kajian Islam dan Masyarakat (FORKIM) Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya periode 2011-2012.
- ❖ Sekretaris Bidang Humas Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia (KAMMI) Universitas Brawijaya 2011-2012
- ❖ Ketua Biro Administrasi Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia (KAMMI) Komisariat Brawijaya 2012-2013
- ❖ Sekretaris Kabinet Eksekutif Mahasiswa Universitas Brawijaya Periode 2013-2014
- ❖ Sekretaris Bidang kajian dan Strategi Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya 2013-2014

Prestasi Yang Diraih :

1. Penerima Dana Hibah Pekan Kreativitas Mahasswa kategori Kewirausahaan (PKM-K) Tahun 2013.
2. Penerima Dana Hibah Pekan Mahasiswa Wirausaha (PMW) tahun 2013
3. Peraih Medali Perak dalam Perancangan dan Penyajian Poster dan Gelar Produk pada Pekan Ilmiah mahasiswa Nasional (PIMNAS) XXVI Tahun 2013